

**Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

**EI PROCESO DE FISCALIZACIÓN EN EL ISSSTE:  
Análisis del Programa  
“Cero Observaciones-Cero Recurrencia”  
en sus Delegaciones Regionales y Estatales,  
durante el periodo 2003-2007**

**T E S I S A  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA:  
VALENTÍN MATÍAS SOTO PÉREZ**

**ASESOR: DR. MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE**

**MÉXICO, D.F.**

**FEBRERO DE 2013**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Agradecimientos.**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi alma mater.**

**A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, que me permitió abreviar el conocimiento al servicio de la Administración Pública.**

**A mi asesor, Dr. Miguel Ángel Márquez Zárate, por su invaluable dirección y guía en la elaboración del presente trabajo.**

**A mis sinodales, Lic. Rubén Ángel Vargas Esquer, Lic. Sergio Valderrama Herrera, Lic. José Luis Gutiérrez Fragoso y Dr. José Enrique Mendoza Méndez, por sus valiosas observaciones, que enriquecieron esta tesina.**

**A mis padres, hermanas y hermanos, que en todo momento me brindaron su cariño, comprensión y apoyo.**

**A mi esposa María Araceli y a mis hijas Anahí Paulina, Aura Itzel y Nuria Araceli; así como a mis nietos Ixshel y Salvador, por el cariño, paciencia y motivación, que me han dado, permitiéndome concluir felizmente el presente trabajo.**

**A mis amigos y compañeros de generación, por el apoyo que me brindaron para la culminación del presente trabajo.**

**Al Mtro. Joaquín Francisco Guzmán López, quien siempre me ha distinguido con su amistad y su valioso apoyo en mi trayectoria profesional, al darme la oportunidad de colaborar con él, en los diferentes cargos públicos de relevancia, que ha desempeñado.**

**Al Dr. Luis Torregrosa Ferraez (+), hombre de ciencia y distinguido mexicano, que contribuyó significativamente en la consolidación de las instituciones de alta especialidad del Sector Salud; quien me brindó la oportunidad de formar parte de su equipo de trabajo.**

## ÍNDICE

<b>Introducción .....</b>	<b>3</b>
<b>Primer Apartado.....</b>	<b>6</b>
<b>1. El Proceso de Fiscalización en la Administración Pública en México.....</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Importancia de la fiscalización en la Administración Pública. ....</b>	<b>6</b>
<b>1.2 Su Evolución en la Administración Pública Federal.....</b>	<b>9</b>
<b>1.3 Instancias de Fiscalización en la Administración Pública Mexicana. Su estructura orgánica. ....</b>	<b>13</b>
1.3.1 La Auditoría Superior de la Federación. ....	13
1.3.2 La Secretaría de la Función Pública. ....	15
<b>Segundo Apartado.....</b>	<b>18</b>
<b>2. Organización y Desarrollo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado .....</b>	<b>18</b>
<b>2.1 Semblanza Histórica del ISSSTE. ....</b>	<b>18</b>
<b>2.2. Su Organización.....</b>	<b>19</b>
<b>2.3 Programas Prioritarios: Retos y Perspectivas y su Planeación Estratégica. ....</b>	<b>24</b>
Perspectivas Institucionales.....	28
Su Planeación Estratégica. ....	29
<b>Tercer Apartado .....</b>	<b>34</b>
<b>3.- Programa Institucional en el ISSSTE 2003-2007. Programa “Cero Observaciones-Cero Recurrencia”.....</b>	<b>34</b>
<b>3.1 Proceso de Fiscalización en el ISSSTE: Ámbito Delegacional. ....</b>	<b>34</b>
<b>3.2 Programa “Cero Observaciones-Cero Recurrencia”.....</b>	<b>38</b>
3.2.1 Objetivos, Metas, Estrategias y Resultados.....	39
Objetivos.....	39
Metas.....	39
Estrategias.....	40
Resultados.....	43
Áreas Administrativas: .....	43
Áreas Médicas: .....	44
Áreas Prestaciones: .....	44
Áreas Jurídicas: .....	44
3.2.2 Redimensionamiento del Programa.....	49
<b>4. Conclusiones y Reflexiones.....</b>	<b>52</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>57</b>

## **Introducción**

Ante los cambios, transformaciones y la globalización, la seguridad social es, esencialmente, un instrumento de la política social para responder a las necesidades de una sociedad en un momento determinado, plantea nuevos retos para el Estado, el gobierno que es la organización que lo representa, en sus fines del ámbito público y la administración pública como la actividad organizada del Estado en la sociedad, es decir como el conjunto de dependencias y entidades que conforman al poder ejecutivo, a través de las cuales tiene la competencia, los medios y el deber de administrar en forma eficiente, eficaz y transparente de los recursos de que dispone, a fin de elevar su capacidad de respuesta oportuna, flexible y creativa, para satisfacer los intereses de una sociedad cada vez más activa, demandante y participativa de servicios y prestaciones de calidad y calidez.

La seguridad social mexicana debe ajustarse a las nuevas condiciones demográficas, epidemiológicas, médicas, sociales, económicas y políticas del país; siendo una, de las entidades en atenderla, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Federal.

El objetivo general de la presente tesina, es conocer la importancia del proceso de fiscalización en el ISSSTE, durante el periodo 2003-2007, particularmente en el ámbito de sus delegaciones regionales y estatales, así como su impacto en el otorgamiento de los servicios médicos, de prestaciones económicas, sociales y culturales que se brindan a los derechohabientes.

Se pretende demostrar que el Programa “Cero Observaciones-Cero Recurrencia”, fue un instrumento de evaluación y control, como parte del proceso de fiscalización en el ISSSTE, en congruencia con su Programa Institucional y su Planeación Estratégica; porque además de solventar las observaciones formuladas por las distintas instancias de fiscalización y evitar su recurrencia, dio lugar a acciones de mejora continua, de capacitación, de

evaluación y autocontrol, para cumplir con los objetivos y metas, con la orientación de su misión-visión, en beneficio de los más de diez millones de derechohabientes<sup>1</sup>.

La hipótesis de la presente tesina, supone que el proceso de fiscalización en el ISSSTE fue exitoso, porque se reforzaron los mecanismos de coordinación entre las áreas centrales con las delegaciones y de éstas con las instancias fiscalizadoras, mejorando el impacto de éste proceso en el otorgamiento de los servicios y prestaciones a la población beneficiaria.

Al respecto, al inicio del 2003 la Coordinación General de Desarrollo Delegacional (actualmente Dirección) del Instituto, en el ámbito de las 31 Delegaciones Estatales y las 4 Regionales, puso en marcha dicho Programa, con base en las atribuciones que le fueron conferidas en el Artículo 52, fracción XI de su Estatuto Orgánico y en cumplimiento al Acuerdo de la Junta Directiva, en el sentido de abatir en el corto plazo el rezago en la atención de 1700 observaciones registradas al inicio del 2003 y formuladas por el Órgano Interno de Control (OIC) en el ISSSTE y otras instancias fiscalizadoras.

El cumplimiento de los objetivos y metas del Programa de referencia implicó que se reforzaran los mecanismos de coordinación entre las instancias de fiscalización y las fiscalizadas, que se atendieran adecuadamente las áreas de oportunidad, convirtiendo las debilidades en fortalezas, y promoviendo un mejor desempeño de los servidores públicos, en apego al Código de Ética establecido en la Institución; todo ello en aras de más y mejores servicios y prestaciones.

El presente trabajo, consta de los siguientes apartados:

El primer apartado, se refiere al Proceso de Fiscalización en la Administración Pública en México, en él se mencionan la evolución, definición e importancia de la fiscalización, a través de su desarrollo histórico institucional y las instancias

---

<sup>1</sup> Colección Editorial del Gobierno del Cambio. *La seguridad Social de los Trabajadores del Estado: Avances y Desafíos*. (México D. F. Agosto 2005). Coedición ISSSTE y Fondo de Cultura Económica, p. 24.

de fiscalización, con su estructura orgánica, en la Administración Pública Mexicana.

El segundo apartado, trata sobre la Organización y Desarrollo del ISSSTE, se describe el origen y gestación de un Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, producto de su evolución en la Administración Pública Mexicana, cómo está conformada su organización. Se revisan los principales programas prioritarios, los retos y perspectivas, integrados al programa de trabajo del Instituto y su planeación estratégica, en respuesta a los nuevos retos que surgen en la atención de su población derechohabiente.

En el tercer apartado, se describe el proceso de fiscalización en el ISSSTE, así como su interrelación con los programas prioritarios del Instituto y como parte de éstos, con el programa objeto de estudio, con sus estrategias y acciones para solventar las observaciones y evitar su recurrencia, impulsando la mejora continua, así como la simplificación de sus procesos; con lo cual se logro, principalmente, mejorar la calidad en la atención a su población derechohabiente, en los tramites y obtención de las prestaciones y servicios que le otorga esta Institución de Seguridad Social.

Finalmente en las conclusiones y reflexiones, se explican los aspectos generales que se derivaron de la presente tesina, y de conformidad con los resultados obtenidos en materia de fiscalización. Al respecto y no obstante que el periodo de análisis de la misma, corresponde al lapso 2003-2007, se plantea la recomendación de dar continuidad al “Programa Cero Observaciones-Cero Recurrencia” en el Instituto, específicamente en el ámbito de sus delegaciones regionales y estatales, en congruencia con los cambios administrativos y financieros derivados de su nueva Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 31 de marzo del 2007.

## Primer Apartado

### 1. El Proceso de Fiscalización en la Administración Pública en México.

#### 1.1 Importancia de la fiscalización en la Administración Pública.

Para entender claramente el proceso de fiscalización en la Administración Pública en México, y su importancia, conviene al respecto, definir brevemente, algunos conceptos de carácter general, antes de analizar la materia propia del presente trabajo. Definir conceptos, como Estado, Gobierno y Administración Pública, nos ayuda a clarificar el procedimiento de fiscalización, materia del presente trabajo. Al respecto, el Diccionario de Política y Administración Pública, define el concepto de Estado como “la organización política de un país”<sup>2</sup>; mientras que para Carrillo Castro es “la representación jurídica de la población que radica en un territorio propio y se gobierna de manera soberana”<sup>3</sup>.

En este orden de ideas, Gaetano Mosca, define al gobierno al afirmar: “más que el consentir o prohibir las modificaciones de la Constitución o las Leyes, consiste en dirigir como un todo la maquinaria financiera, militar, judicial y administrativa, o influir sobre quienes la dirigen”<sup>4</sup>. A este respecto, el Dr. Carrillo Castro, define el concepto Gobierno, como aquel “a quien representa jurídicamente al Estado para el cumplimiento de las funciones que la población le tiene atribuidas en su Constitución Política”<sup>5</sup>. En este sentido, Woodrow Wilson, define a la Administración Pública, como la “parte más evidente del gobierno: es el gobierno en acción; es el ejecutivo, el operativo, la parte más visible del gobierno”<sup>6</sup>, significa que la Administración Pública es el brazo ejecutor; a través de las Instituciones contempladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del Gobierno.

---

<sup>2</sup> Colegio de Licenciados en C. Políticas y Admón. Pública, A.C. *Diccionario de Política y Admón. Pública*. México, 1978. Talleres de Imprenta Venecia, S.A., p. 533.

<sup>3</sup>A. Carrillo, *Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada*, Tomo II, México, 2011. INAP, p. 11.

<sup>4</sup> O. Guerrero, *Dialéctica de la Administración Pública*, México, D.F. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Núm. 92, UNAM, p. 75.

<sup>5</sup>A. Carrillo, *idem*, p. 11.

<sup>6</sup> O. Guerrero, *idem*, p. 72.



Por lo anterior, el Estado a través de la Administración Pública, es quien ejecuta planes y programas diversos, orientados a la realización del bien común para beneficio de la sociedad. En este caso, un ejemplo, de ello es que los recursos públicos deben ser conforme a su programación, a efecto de dar cumplimiento a las metas y objetivos calendarizados, lo que implica, el escrupuloso ejercicio del presupuesto con transparencia y rendición de cuentas a la sociedad, en apego a la normatividad establecida<sup>7</sup>, ya que la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa, se realiza fundamentalmente por el Estado. De ahí, la importancia que tiene el privilegiar el proceso de fiscalizar los recursos públicos asignados a las instituciones que integran la Administración Pública, mediante el desarrollo del presente trabajo, como tema central.

La fiscalización es el proceso mediante el cual la autoridad vigila el uso de los recursos públicos (financieros, humanos, materiales y tecnológicos). El concepto de fiscalización, “es la acción por la que se evalúan y revisan (documentos, información, bienes, derechos y obligaciones, sistemas, procedimientos, hechos y operaciones) las acciones de gobierno considerando su veracidad y racionalidad (comprenden la autenticidad, eficiencia y eficacia) y el apego a la ley (requisitos, mecanismos, instrucciones, mandatos y controles que están contenidos en normatividad que abarca constitución, leyes, reglamentos, decretos, acuerdos generales y específicos y ordenamientos internos institucionales)<sup>8</sup>”.

Es también la revisión del eficiente y eficaz funcionamiento de la planeación, organización y ejecución de la administración pública. Asimismo, “La fiscalización puede entenderse como una parte del control, es decir, aquella que consiste en la medición de los resultados y la comparación contra estándares o contra objetivos y metas preestablecidos, que un ente se fija o le son fijados por una entidad distinta, con el propósito de poder emitir una

---

<sup>7</sup> Para el caso se encuentran vigentes, las siguientes Leyes: *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, publicada en el DOF, el 30 de marzo de 2006, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, publicada en el DOF, el 13 de marzo de 2002, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, publicada en el DOF, el 11 de junio del 2002, *Ley Federal de Contabilidad*, publicada en el DOF, el 31 de diciembre de 2008.

<sup>8</sup> A. Adam y G. Becerril, *La Fiscalización en México*, México, 1988. Universidad Nacional Autónoma de México 2ª ed, pp. 7- 8.

opinión técnica respecto al nivel de cumplimiento en los resultados o metas alcanzados”<sup>9</sup>.

Respecto a la importancia de la fiscalización en el sector público, es de mencionar que en el marco de los 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México, realizado en noviembre de 2004, se destacó que “posterior a la crisis del 29, la evolución del siglo XX en el mundo, mostró cierta recurrencia de actos de corrupción en la escena pública, motivados en parte por el crecimiento excesivo de la burocracia y las reglamentaciones, así como por falta de transparencia de la gestión gubernamental en los procesos económicos”<sup>10</sup>.

En todo caso se debe tener presente que la corrupción<sup>11</sup>, el desapego a la normatividad y la falta de transparencia, socavan al imperio de la ley, estrangulan al crecimiento económico y perjudican los esfuerzos encaminados al desarrollo social; inhiben la optimización de los recursos, encarece y afecta la calidad de los bienes y servicios. A este respecto José Juan Sánchez González señala “que la corrupción desde siempre a acompañado a la política, a los actos de gobierno, al mercado y a la vida social. De allí que no sea extraño que se conozca la práctica de la corrupción como una de las actividades más antiguas del mundo”..... “la corrupción se ha transformado actualmente en un tema común en los círculos internacionales”.

La eficiencia del Sector Público se vincula a la incorporación de sistemas de planeación estratégica, reingeniería institucional, innovación tecnológica y calidad en el servicio; capacitación, diseño y operación de sistemas de información, transparencia y rendición de cuentas. Las instancias de fiscalización u órganos de control y su andamiaje jurídico<sup>12</sup>, conforman la otra parte institucional sustantiva del Estado moderno, tienen la función de vigilar

---

<sup>9</sup> E. Guzmán, S. Santa Ana, *Fiscalización y Control Superior en el Ámbito Local en México*, Guadalajara, Jalisco. Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública, p. 115 - 116.

<sup>10</sup> *80 Años de Rendición de Cuentas y Fiscalización en México 1824-2004*, Eventos Conmemorativos-Memoria, México, noviembre 2004. Auditoría Superior de la Federación, p. 17 - 18.

<sup>11</sup> En este tema, José Juan Sánchez González establece tres tipos de corrupción: La política, la administrativa y la judicial, en su artículo *La corrupción administrativa en México*, publicado en la Revista de Administración Pública, volumen XLVI, número 2, México, Mayo-Agosto 2012.

<sup>12</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF, el 5 de febrero de 1917, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el DOF, el 29 de diciembre de 1976, *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, publicada en el DOF el 29 de diciembre del 2000 (abrogada), *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, publicada en el DOF, el 29 de mayo del 2009.

que el gasto se ejerza adecuadamente y se aplique según lo comprometido, deben asegurar que el ejercicio del gasto no se desvíe a favor de servidores públicos o particulares; están constituidas para combatir ineficiencia, corrupción e impunidad.

## **1.2 Su Evolución en la Administración Pública Federal.**

Aún cuando los primeros indicios de fiscalización fueron en la civilización azteca, manejando la administración de su hacienda pública, en la que, la máxima autoridad fiscal era el Cihuacóatl, la experiencia mexicana en materia de fiscalización y rendición de cuentas, se remonta a la Época Colonial con la creación del Tribunal de Cuentas, encargado de fiscalizar la Real Hacienda de la Nueva España y de revisar los gastos de las expediciones de España a la Colonia<sup>13</sup>.

En 1824 se consolidan los esfuerzos de fiscalización, confirmándose, la facultad del Congreso para conocer anualmente las cuentas del gobierno y se sustituyó el Tribunal Mayor de Cuentas por la Contaduría Mayor de Hacienda, para examinar las cuentas de la Hacienda y el Crédito Público<sup>14</sup>.

Hasta 1830, se amplían las atribuciones de la Tesorería General y en 1831 se establecen la Dirección General de Rentas y las Comisarias Generales de Hacienda y Crédito Público y Guerra. En 1857, la Secretaría de Hacienda reasume las atribuciones de Impuestos y se restablece la Contaduría Mayor de Hacienda. En 1861 se reestructura de la Tesorería General de la Nación y en 1867 se distribuyen las atribuciones entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Tesorería General. En 1869 se reorganizó las Oficinas Generales de Hacienda por la contabilidad del erario y en 1870 se emitió una Ley de Responsabilidades de los altos funcionarios, conocida como “Ley Juárez”.

---

<sup>13</sup> José Trinidad, Lanz Cárdenas, La Contraloría y el Control Interno en México, Fondo de Cultura Económica. México. 1987. pp. 51-62.

<sup>14</sup> 80 Años de Rendición de Cuentas y Fiscalización en México 1824-2004, México, noviembre 2004. Eventos Conmemorativos-Memoria. Auditoría Superior de la Federación, pp. 6-7.

En 1917 se creó el Departamento de Contraloría General de la Nación. En 1926 se expidieron las Leyes Orgánicas del Departamento de Contraloría de la Federación y de la Tesorería de la Federación. En 1936 se creó el Tribunal Fiscal de la Federación. En 1940 se emite la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados.

En el periodo de 1947 a 1958, corresponde a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, las funciones de fiscalización. De 1959 a 1976 las tareas de controlar y fiscalizar los recursos y el presupuesto público, recaen en las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional. En 1976, al expedirse nuevamente una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, las acciones de control y de fiscalización se encomiendan a la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto.

En 1982 se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; con la cual se fortaleció el control de las dependencias y entidades de la Administración Pública, estableciéndose un nuevo esquema de actuación en las acciones de auditoría con enfoques preventivos y correctivos<sup>15</sup>. Ésta es sustituida en 1994, por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, adicionándosele diversas atribuciones relacionadas con el desarrollo administrativo, el manejo ordenado y transparente de los inmuebles federales y la normatividad en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y obra pública. En sustitución de ésta, en el 2000 se crea la Secretaría de la Función Pública, con funciones y responsabilidades más amplias del control interno gubernamental.

---

<sup>15</sup> José Trinidad, Lanz Cárdenas, op.cit. pp.465-524.

Por otra parte, en 1999 surge la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (Abrogada en junio de 2010, por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación) y se crea la Auditoría Superior de la Federación, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda<sup>16</sup>; facultándola para apoyar a la Cámara de Diputados, en revisión de la cuenta pública e intervenir en la fiscalización de recursos federales de las entidades federativas y los municipios; así como sancionar directamente a los infractores.

El proceso de fiscalización en la Administración Pública Federal, en el período de análisis del presente documento, se realiza con las reformas jurídicas y administrativas de 1999 y del 2000, que se traducen, principalmente en la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF 10-04-2003); de conformidad con el artículo 37 de dicha Ley, corresponde a la Secretaría de la Función Pública, realizar, por si o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la Coordinadora de Sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal<sup>17</sup>.

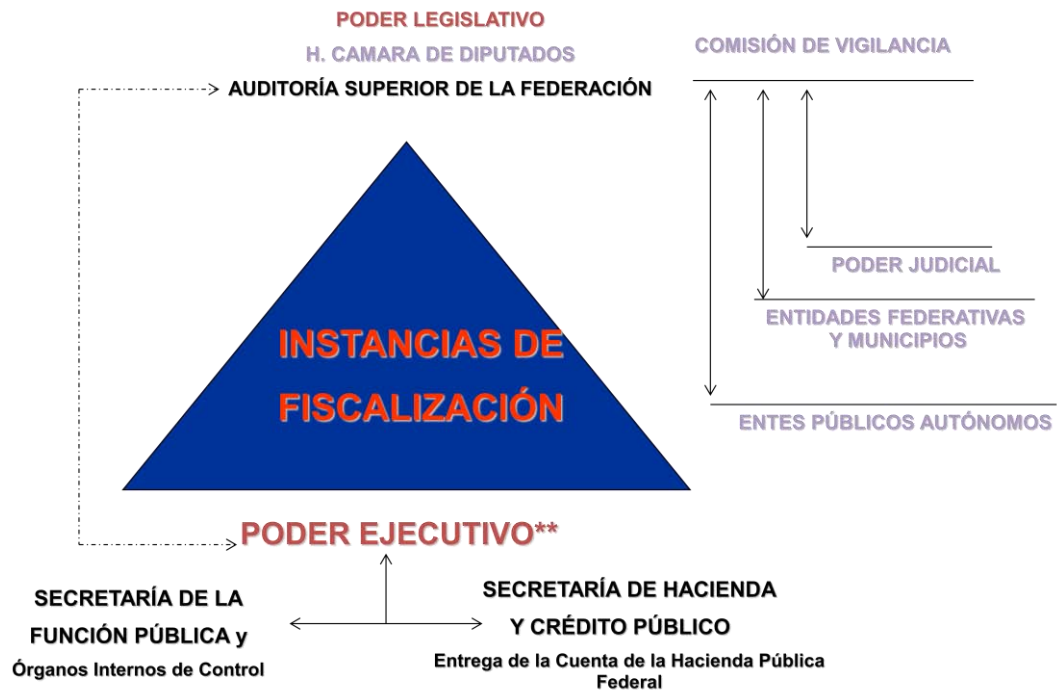
En este contexto, en diciembre de 2006, se aprobó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual sustituye a la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, ampliándose en materia de fiscalización, las acciones de coordinación entre las Secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público, mediante la celebración de Convenios y Bases de Colaboración, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 118 y 305 del Reglamento de esta Ley. En la siguiente grafica, se explican, en lo general los niveles de fiscalización y la coordinación entre ambas secretarías.

---

<sup>16</sup> 180 Años de Rendición de Cuentas y Fiscalización en México 1824-2004, Eventos Conmemorativos-Memoria, Auditoría Superior de la Federación noviembre 2004, México pp. 8-9.

<sup>17</sup> Cabe aclarar, que el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan, diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 2 de enero de 2013, considera en el Segundo Artículo Transitorio, la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, las que entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo, que se propone crear en materia anticorrupción, entre en funciones.

## Niveles de Fiscalización.



Fuente: Elaboración propia con base en la información recopilada para la elaboración del presente trabajo.

Notas: \*\* Secretarías y Entidades Paraestatales.

Así la función primordial de fiscalización, del Poder Ejecutivo Federal, recae en dicha Secretaría, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos de lo previsto en las citadas leyes, coadyuva en esta materia, como Dependencia Globalizadora.

Respecto a la fiscalización que realiza el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, está representada por el Órgano Técnico de la H. Cámara de Diputados, que actualmente se denomina Auditoría Superior de la Federación; la cual dicho sea de paso, tiene suscritos convenios de colaboración y coordinación con 25 legislaturas estatales.

Con las reformas constitucionales de 1999 y consecuentes con el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación, se facultó a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, para verificar el cumplimiento de sus funciones, aportando en su caso las medidas disciplinarias y sanciones administrativas procedentes, sin menoscabo de su autonomía técnica y de gestión; es decir, el órgano fiscalizador es fiscalizado.

Respecto a la posible duplicidad de las revisiones que realizan la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, se puede decir que en el período de análisis, ésta en ningún sentido es real, porque los objetivos y los momentos de revisión son diferentes. La Auditoría Superior realiza sus intervenciones a posteriori, de conformidad con los Artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Secretaría de la Función Pública, independientemente de que puede intervenir a posteriori, tiene facultad y oportunidad de intervenir en forma concomitante a la realización de las acciones de Gobierno.

### **1.3 Instancias de Fiscalización en la Administración Pública Mexicana. Su estructura orgánica.**

#### **1.3.1 La Auditoría Superior de la Federación.**

La Auditoría Superior de la Federación, tiene a su cargo la Revisión de la Cuenta Pública y para cumplir cabalmente con sus funciones y atribuciones, se basa en las reglas y criterios propios de auditoría, que tiene establecidos, con fundamento en los Artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (publicada en el DOF el 29 de diciembre de 2000 y abrogada en el DOF el 29 de mayo de 2009); la Ley de Ingresos; el Presupuesto de Egresos de la Federación; el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación (publicado en el DOF el 12 de septiembre de 2001) y el Código de Ética Profesional de la Auditoría Superior de la Federación (de octubre de 2001).

Su misión es informar a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia, del resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos y del cumplimiento de los objetivos y metas de gobierno; inducir el manejo productivo y honesto de los recursos; y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los tres Poderes de la Unión, los entes públicos federales autónomos, los estados y municipios.

Para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos que le competen, cuenta con una estructura orgánica, que se integra por: El Auditor Superior, quien es apoyado por las Coordinaciones de Asesores, de Relaciones Institucionales, de Control y Auditoría Interna y una Secretaría Técnica. Las áreas siguientes cuentan con Direcciones Generales, Direcciones y Subdirecciones, como son las del: Auditor Especial de Cumplimiento Financiero, Auditor Especial de Desempeño, Auditor Especial de Planeación e Información, Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, Titular de la Unidad General de Administración, y un Instituto de Capacitación y Desarrollo.

En el mes de marzo del año siguiente al ejercido, las dependencias y entidades entregan sus cuentas públicas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El 10 de junio de cada año, el Ejecutivo Federal, a través de esta dependencia federal, entrega la Cuenta de la Hacienda Pública Federal a la Cámara de Diputados; a partir de esta fecha inicia el proceso de su fiscalización para concluirlo a más tardar el 31 de marzo del año posterior, fecha en la cual, rinde su Informe de Resultados a la Cámara de Diputados.

Al término del proceso de revisión, se realizan reuniones de Preconfronta y Confronta con los entes auditados, para que conozcan los resultados y observaciones determinadas en las auditorías; con la oportunidad de presentar las aclaraciones para solventar las observaciones. Si éstas, no se aclaran son incluidas en el Informe de Resultados y se les notifica, disponiendo éstos, de 45 días hábiles para solventarlas, de no ser así se procede al fincamiento de las responsabilidades, las sanciones resarcitorias o las denuncias de hechos, que en cada caso correspondan.

El producto final de su trabajo, es el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública, que contiene los resultados de la revisión del cumplimiento de los programas públicos, el análisis de las desviaciones presupuestarias y la comprobación de que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales autónomos llevaron a cabo sus operaciones financieras de acuerdo a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación.



### **1.3.2. La Secretaría de la Función Pública.**

Esta Secretaría, dependiente del Ejecutivo Federal, contribuía a una mejora permanente de los servicios gubernamentales, ha establecer una nueva ética en el servicio público que propiciara el cumplimiento de las disposiciones legales, el manejo transparente de los recursos, la atención oportuna a la opinión y denuncia de la ciudadanía, la implementación y evaluación de un servicio profesional de carrera y la rendición puntual de cuentas a la sociedad; con especial énfasis en fortalecer su función preventiva, para evitar prácticas de corrupción e impunidad.

Sus facultades se fundamentaban en La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, con sus respectivos reglamentos; Ley General de Bienes Nacionales; Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como en su Reglamento Interior, publicado en el DOF el 12 de diciembre de 2003. Las principales funciones de esta Secretaría, reguladas por dicha normatividad, se describen a continuación:

- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización; de las disposiciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.
- Apoyar a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; establecer las bases generales para la realización de auditorías.
- Organizar y coordinar el desarrollo administrativo en las dependencias y entidades, para que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de las mismas, se utilicen adecuadamente.
- Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera.

- Vigilar el cumplimiento de las normas en materia de contabilidad, contratación y pagos al personal, adquisiciones, arrendamientos, servicios y de obra pública, bienes muebles e inmuebles y almacenes.
- Designar a los Titulares de los Órganos Internos de Control y a los auditores externos, así como a los Comisarios en los Órganos de Gobierno o Vigilancia de las entidades de la Administración Pública Federal y Paraestatal.
- Colaborar con la Auditoría Superior de la Federación, para establecer los procedimientos que permitan a ambos órganos, cumplir con sus responsabilidades.
- Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación y fiscalización.

Fuente: Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La estructura orgánica, con la cual daba cumplimiento a sus atribuciones y funciones, era la siguiente: Secretario; Contralor Interno; Secretario Ejecutivo; Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control; Unidad de Asuntos Jurídicos; Unidad de Vinculación para la Transparencia; Comunicación Social. Asimismo, disponía de las siguientes áreas, con mandos superiores: Subsecretario de Control y Auditoría de la Gestión Pública; Subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad; Subsecretario de la Función Pública y Oficial Mayor; y el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDABIN); de las que a su vez dependían Titulares de Unidad y Directores Generales, con la aclaración de que el INDABIN, se integraba por el Presidente del Instituto, el Titular de la Unidad de Enlace, Delegados Regionales; Directores Generales y el Titular del Órgano Interno de Control.

La Secretaría de la Función Pública, pretendía pasar de una actuación reactiva basada en control y en sanciones, a una que sin demérito de éstos, sea más proactiva y se base en la previsión de acciones de mejora de procesos para su fiscalización, impulsando al efecto acciones de “Buen Gobierno”<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> *180 Años de Rendición de Cuentas y Fiscalización en México 1824-2004*, Eventos Conmemorativos-Memoria, Auditoría Superior de la Federación (México noviembre 2004), p. 57-60.G

Es de aclarar que el proceso de fiscalización que se daba por conducto de la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control, cuyos titulares eran designados por la misma, es diferente al tipo de fiscalización que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Sistema de Administración Tributaria, Administraciones Fiscales Regionales y Oficinas Federales de Hacienda; la cual tiene que ver sobre contribuyentes u obligados al pago de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como terceros obligados al cumplimiento de disposiciones legales en materia fiscal.

## **Segundo Apartado**

### **2. Organización y Desarrollo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**

#### **2.1 Semblanza Histórica del ISSSTE.**

Los antecedentes del ISSSTE, se inician con la creación de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, el 12 de agosto de 1925, Organismo Público Descentralizado con atribución pública y personalidad jurídica propia, mediante la expedición de la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, publicada en el DOF del 19 de agosto de 1925, con facultades para operar como Institución de seguros, ahorro y crédito.

Desde el inicio de su vigencia y hasta 1946, la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro, sufrió modificaciones, en su mayor parte tendientes a ampliar los servicios, mejorar los ya existentes e incorporar a su régimen de seguridad social a otros grupos de empleados y trabajadores públicos, así como a los veteranos del movimiento armado de 1910.

En 1946, tuvieron lugar cambios en la Administración Pública Federal, tal es el caso de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, encomendándosele un vasto programa de inversión de beneficio social; como consecuencia se formuló el proyecto de la nueva Ley de Pensiones Civiles, misma que fue aprobada por el Congreso Federal y expedida con carácter de Ley, el 30 de diciembre de 1947, otorgándole facultades como Institución de servicios, crédito y de seguros frente a riesgos, avanzando hacia un concepto de seguridad social más amplio.

El 30 de diciembre de 1959, el H. Congreso de la Unión aprobó la Ley que transformó a la Dirección de Pensiones Civiles en el ISSSTE, (organismo descentralizado con administración, personalidad jurídica y patrimonio propio), otorgando seguros, prestaciones sociales, jubilaciones e indemnizaciones.

A partir del 1º de enero de 1960, el Organismo amplió sus áreas de servicio en la interpretación del texto de su nueva ley; y en 1965 la Junta Directiva aprobó su primer Reglamento Interior. En el periodo 1974 a 1982, se publicaron los decretos que reforman y adicionan la Ley del ISSSTE, como consecuencia de su crecimiento y del otorgamiento de nuevos servicios en beneficio de sus derechohabientes.

En 1983, se publicó la nueva Ley del Instituto, buscando el bienestar social integral del trabajador y su familia, sobre nuevas bases de operación que regulen y otorguen las prestaciones y servicios del ISSSTE; ya que se empieza a observar rezagos en su capacidad de respuesta frente a la demanda existente y repercutiendo en sus posibilidades técnicas, financieras, administrativas y de infraestructura. Esta nueva Ley, registró hasta el año de 2006, nueve reformas que consolidaron los servicios y diversas prestaciones sociales y económicas.

El 31 de marzo de 2007, tiene lugar una nueva Ley, que trajo consigo modificaciones de fondo, principalmente en materia de pensiones y jubilaciones; con el propósito de resolver la grave problemática deficitaria que el Instituto enfrentaba y enfrenta actualmente, como consecuencia de los elevados costos, de sus pensionados, asociados a las características modernas de su población derechohabiente y por el surgimiento e incremento de enfermedades crónico-degenerativas en las últimas décadas. Al efecto surge un nuevo Estatuto Orgánico, que implica una reestructuración del ISSSTE, destacando la creación del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (PENSIONISSSTE).

## **2.2. Su Organización.**

La organización y funcionamiento del Instituto son regulados por varios instrumentos normativos, así, la Junta Directiva tiene su propio Reglamento, pero el marco normativo de mayor importancia es el Estatuto Orgánico, mecanismo jurídico que determina la forma de organización administrativa y faculta a los diferentes órganos que lo integran a desarrollar sus funciones, ya

sean médicas, deportivas, culturales, económicas, de investigación o recreación, para conformar el concepto de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado.

Su Misión: Contribuir al mejoramiento de los niveles de bienestar integral de los trabajadores al servicio del Estado, pensionados, jubilados y sus familiares derechohabientes, mediante el oportuno y eficiente otorgamiento de los servicios: médicos, prestaciones económicas, sociales y culturales, vivienda, tiendas, farmacias y servicios turísticos.

Su Visión: Su derechohabiencia deberá contar con servicios acordes a sus necesidades y expectativas, normadas bajo códigos de calidad y calidez que permitan generar valores y prácticas para la mejora sostenida de bienestar y calidad de vida, en las áreas económica, de salud, vivienda, formación y actualización; así como una diversificación de las actividades en materia de deporte, cultura y recreación.

Su estructura orgánica general<sup>19</sup>, se describe a continuación, considerando los órganos de gobierno y las áreas de mandos superiores.

**Órganos de Gobierno:** La Junta Directiva; la Comisión de Vigilancia; la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.

**Unidades Administrativas Centrales:** Dirección General; Secretaría General; Órgano Interno de Control; Direcciones: Médica; de Prestaciones Económicas, Culturales y Sociales; Jurídica; de Finanzas; de Administración; de Transformación y Desarrollo Institucional; de Desarrollo Delegacional (coordina 4 Delegaciones Regionales y 34 Estatales) y de Comunicación Social.

**Unidades Administrativas Desconcentradas:** Centro Médico Nacional “20 de Noviembre”; Escuela de Dietética y Nutrición; Fondo de la Vivienda (FOVISSSTE); Delegaciones; Sistema Integral de Tiendas y Farmacias y sus Gerencias Regionales (SITyF); Sistema de Agencias Turísticas (TURISSSTE);

---

<sup>19</sup> ISSSTE, *Manual de Organización General del ISSSTE*, Coordinación General de Administración, (México, 27 Mayo 2006) p 115.

Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, (PENSIONISSSTE).

La Junta Directiva, es el principal órgano rector de la Organización del ISSSTE, se integra por cinco representantes del Gobierno Federal y cinco de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y el Director General. El Ejecutivo Federal designa tanto al Director General como al Presidente de la Junta Directiva y los representantes gubernamentales son los titulares de las Secretarías de Salud, de Trabajo y Previsión Social, de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública.

La Junta Directiva nombra y remueve al personal de confianza del primer nivel del Instituto, a propuesta del Director General; además aprueba, el presupuesto, la orientación programática, la organización administrativa y funcional del ISSSTE.

La Comisión de Vigilancia, tiene como objetivo, cumplir con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables al Instituto, cuida que las inversiones y los recursos se destinen a los fines previstos. La integran siete miembros: Uno de la Secretaría de la Función Pública, que será el Comisario designado por la misma; dos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno del Instituto designado por el Director General, con derecho a voz pero sin voto y que actúa como Secretario Técnico, y tres designados por la Federación.

La Coordinación General de Desarrollo Delegacional, tuvo por objetivo apoyar al Director General, en la planeación, coordinación, supervisión y evaluación de la operación desconcentrada del Instituto y en la implantación de políticas estratégicas, líneas de acción, mecanismos e instrumentos emitidos por las Unidades Administrativas del Nivel Central. La misma está integrada por un Titular que se apoya en una Coordinación de Asesores y tres Subdirectores, de Evaluación de Políticas Institucionales, de Desarrollo Estratégico y de Enlace Institucional.

Aún cuando las cuatro Delegaciones Regionales y 31 Estatales no formaban parte de la estructura orgánica de esta Dirección, si tenían una relación de dependencia, principalmente normativa. Las mismas se clasificaron en tipos “A” y “B”, dependiendo de su cobertura de derechohabientes. Se integraron por un Delegado, tres Subdelegados: Médico; de Administración y de Prestaciones; así como de las Unidades Jurídica y de Atención al Derechohabiente y de Comunicación Social<sup>20</sup>.

La razón de ser de las 31 Delegaciones Estatales del Instituto, amén de que principalmente son producto de su proceso institucional de desconcentración, fue además atender los compromisos que se derivaron de sus convenios de colaboración con las 31 Entidades Federativas, así como con Organismos Públicos Descentralizados, que tenían sede en las mismas. Al efecto, al cierre del 2012 la población derechohabiente del Instituto ascendió a 8'262,094<sup>21</sup>.

En cada Delegación se ubicaba un Órgano Interno de Control, que tiene una relación de coordinación con el Órgano Interno de Control en el ISSSTE y los Titulares se designaron por la Secretaría de la Función Pública; su objetivo se estableció para apoyar la función directiva, a través de la fiscalización de la gestión administrativa, la vigilancia del apego a la legalidad de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones; el control y evaluación de los programas de trabajo, para promover el mejoramiento de la gestión institucional.

El Órgano Interno de Control en el Instituto, se integró por<sup>22</sup>:

- ❖ Un Titular, que designa la Secretaría de la Función Pública.
- ❖ La Unidad de Quejas.
- ❖ El Área de Auditoría.
- ❖ El Área de Control, Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno.
- ❖ La Coordinación de Órganos Internos de Control Delegacionales.
- ❖ El Área de Responsabilidades.

---

<sup>20</sup> ISSSTE, *Reglamento de las Delegaciones del ISSSTE*, Diario Oficial de la Federación (DOF), 1-oct-1997, Reformas DOF 19-IV-2002.

<sup>21</sup> *Informe de Rendición de Cuentas de la APF 2006-2012*, 3ª Etapa del (1º julio al 30 de noviembre de 2012) p. 104.

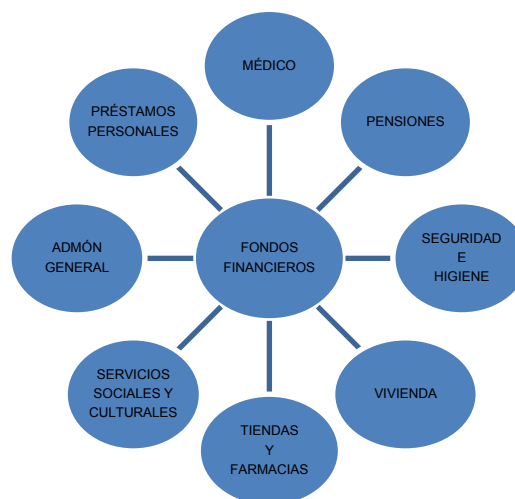
<sup>22</sup> Manual de Organización del Órgano Interno de Control en el ISSSTE, México, Diario Oficial de la Federación del 24 de febrero del 2006.



- ❖ La Unidad de Asuntos Jurídicos.
- ❖ La Coordinación Administrativa.

Es de señalar, que la organización del Instituto se ha sustentado, entre otros, en el derecho constitucional a la protección de la salud y al bienestar de los trabajadores al servicio del Estado; por lo que está obligado a dar cumplimiento a la Ley General de Salud, al Plan Nacional de Desarrollo, así como al Plan Nacional de Salud y a todo el marco normativo inherente a su función primordial. Para el efecto, el Instituto ha dispuesto de los Fondos Financieros previstos en su Ley; los que figuran en la siguiente grafica:

## FONDOS FINANCIEROS



Fuente: La Seguridad Social de los Trabajadores del Estado: Avances y Desafíos, México, Agosto 2005, Fondo de Cultura Económica- ISSSTE.

Dichos Fondos Financieros cubren el conjunto de 21 seguros, de los que destacan: Medicina preventiva; seguro de enfermedades y maternidad; seguro de riesgos de trabajo, jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicio, de invalidez, causa de muerte, de cesantía en edad avanzada; indemnización global; servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas; vivienda; préstamos a mediano plazo y a corto plazo; tiendas y farmacias; servicios turísticos: servicios funerarios y sistema de ahorro para el retiro.

### **2.3 Programas Prioritarios: Retos y Perspectivas y su Planeación Estratégica.**

El ISSSTE desde 1960 se ha encargado de promover el bienestar de los servidores públicos y de sus familiares. A 52 años de su creación, actualmente son más de 10 millones los que forman parte de la población derechohabiente, que en la actualidad constituye la segunda Institución de Seguridad Social más importante del país, que los respalda desde su nacimiento hasta su muerte, que procura su desarrollo y su salud, está presente en el momento de planear la familia y prevé la vejez. (Cfr. Véase p. 18, párrafos 1, 2 y 3).

En la década de los sesentas atendió a una población de 488 mil personas de los casi 35 millones de mexicanos y la expectativa de vida apenas era de 57 años. En materia de pensiones, las cuotas y aportaciones de los trabajadores y el Estado servían para pagar las pensiones vigentes, prueba de ello es que en 1960, 10.8 trabajadores cotizaban para cubrir una pensión y para el año 2000, se redujo a 5.2 cotizantes por pensionista; al no frenarse esta situación, la crisis en el fondo de pensiones se agravó al disminuirse sustancialmente este tipo de recaudación. Se incrementó el tiempo promedio en el que una persona disfrutaba de una pensión, por el aumento de las expectativas de vida de los mexicanos, en 1975 era de 2 años y para el año 2000 se había elevado a 19.

Los servicios médicos, en sus 52 años de servicio, su cobertura creció de 488 mil personas a más de 10 millones. De un Hospital General y 3 de Consulta Externa con los que inició y en los que se atendieron 4 millones de consultas, en el presente se cuenta con un Centro Médico Nacional, 10 Hospitales Regionales, 24 Hospitales Generales, 71 Clínicas-Hospital, 926 Unidades de Medicina Familiar, 14 Clínicas de especialidades y 94 de Medicina Familiar, que atienden casi 23 millones de consultas anuales; tales hechos transformaron la organización y los costos de los servicios médicos del ISSSTE<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> ISSSTE, *Anuarios Estadísticos 1998-2003, Informes de Labores y de Actividades 2004-2005*.

Actualmente los servicios médicos atienden por igual infecciones respiratorias, intestinales o de las vías urinarias, enfermedades de tipo crónico-degenerativa, como las enfermedades del corazón, las cerebro-vasculares, la diabetes mellitus y diferentes tipos de cáncer, las que requieren de personal médico especializado, equipamiento e infraestructura hospitalaria y el abasto de medicamentos; con costos más elevados y prolongados. En las últimas décadas, por la expansión del universo de atención, las prestaciones, que en los sesentas eran 14, aumentaron a 21.

Tales estadísticas confirman que el ISSSTE, se construyó bajo hechos muy diferentes a los que se dan en la actualidad, generándose problemas de déficit financiero y operacional, que a partir del 2000 se pretendieron resolver con una reforma integral y de largo plazo, contemplando cinco programas prioritarios, encaminados a:

- ✚ Garantizar servicios médicos de calidad, para los derechohabientes.
- ✚ Fortalecer sus finanzas y garantizar las 21 prestaciones.
- ✚ Desarrollar una Gestión Pública con transparencia y combate a la corrupción.
- ✚ Lograr una administración eficiente con el uso racional de los recursos, el ahorro e ingresos adicionales.
- ✚ Impulsar una gestión de innovación administrativa y cambio tecnológico.

Respecto al primer programa, se implementaron proyectos para: Asegurar la capacidad resolutoria de especialidades de segundo y tercer nivel de atención; mejorar el surtimiento de medicamentos; atención oportuna en los servicios de urgencias y consulta externa, priorizando la medicina familiar preventiva y la de especialidad; modernización del abasto y de la infraestructura<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> ISSSTE-FCE, *Seguridad social de los trabajadores del Estado: Avances y desafíos*, Colección Editorial del Gobierno del Cambio, 05, pp.104-109.

Con el segundo programa, se rediseñó el sistema financiero mediante una cobranza más efectiva y un innovador modelo de asignación presupuestal, establecido a partir del 2003, a través de Acuerdos de Gestión<sup>25</sup>, en el proceso de recaudación y registro de ingresos por cuotas y aportaciones de seguridad social, en 1,286 dependencias y entidades, en su mayoría de la Administración Pública Federal, bajo el régimen de incorporación obligatoria y en menor grado, de Gobiernos Estatales y Municipales, que reciben servicios y prestaciones, mediante convenios de incorporación voluntaria<sup>26</sup>.

El tercer programa efectuó diversas acciones, de las que sobresalieron:

- Identificar los procesos críticos, como el otorgamiento de licencias médicas e incapacidades por riesgos de trabajo; las “mermas” en tiendas y farmacias; el control de plazas y su proceso de pago.
- En congruencia con la Agenda de Buen Gobierno, impulsar el programa de mejora regulatoria, para simplificar tramites y adecuar procedimientos en servicios médicos y prestaciones.
- Otorgar créditos hipotecarios, mediante procesos transparentes que se ejecutan con sorteos públicos.
- Capacitar al personal en ética y valores, con Códigos de Actuación.
- Vigilar la operación de sus servicios, mediante usuarios simulados, para mejorar la calidad y prevenir prácticas de corrupción.
- Atender las solicitudes de información de la ciudadanía, en apego a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- En materia de recursos materiales y obra pública, realizar los procesos de adjudicación, en apego a la normatividad que aplica en la materia.

El cuarto programa prioritario, fomentó acciones de desarrollo organizacional y la certificación de sus procesos en las unidades operativas, bajo la norma ISO9001-2000; así como la puesta en marcha del Modelo de Calidad Intragob y el Premio de Calidad a la Atención Médica.

---

<sup>25</sup> ISSSTE, Subdirección General de Finanzas, *Acuerdos de Gestión, Áreas Médicas*, 2007.

<sup>26</sup> ISSSTE, Subdirección General de Finanzas, *Escenarios y perspectivas del ISSSTE*, octubre 2004.

Finalmente con el quinto programa, se impulsó la modernización y ampliación de la infraestructura tecnológica y de las telecomunicaciones. Se creó un portal Web denominado ISSSTENET, que permite el acceso a información relevante sobre las 21 prestaciones que otorga el Instituto; además de permitir la cita médica vía Internet y consultar los trámites para solicitar un préstamo personal<sup>27</sup>.

### **Retos Institucionales.**

El ISSSTE no estuvo ajeno a los cambios nacionales, producto de los efectos del proceso de globalización, al enfrentar una crisis financiera que afectó la calidad, así como la cobertura de los servicios y prestaciones que proporciona a su población derechohabiente; por ello en su nueva Ley, de marzo de 2007, se buscó establecer las condiciones que le permitieron iniciar acciones encaminadas a tratar de resolver esta problemática. Al respecto, los principales retos que se contemplaron en su planeación estratégica fueron<sup>28</sup>:

- ✓ Pertinencia de la Seguridad Social. Reducir las desigualdades sociales, mejorar la calidad de vida de los habitantes y contribuir a su bienestar<sup>29</sup>.
- ✓ Reformas al sistema de pensiones. Fortalecer financieramente sus fondos, para garantizar a un ingreso básico en la vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidente laboral, maternidad o pérdida del sostén familiar.
- ✓ Reforma al fondo de salud. Los costos de los servicios médicos se incrementaron; el promedio de gasto médico per cápita en pesos, por grupo de edad se disparó de \$330.00 entre los 0 y 19 años a \$2,376.00 entre los 40 y los 59, y a, \$4,119.00 para las personas de 80 años o más.
- ✓ La seguridad social debe ser universal e integral. Homologar los sistemas y beneficios, diseñar los mecanismos y las normas que permitan la conversión de derechos y la transferencia de beneficios y fondos entre esquemas pensionarios diversos.

---

<sup>27</sup> ISSSTE, *Informe de Metas Presidenciales 2003, 2004 y 2005*, Subdirección de Innovación y Calidad.

<sup>28</sup> La seguridad social de los trabajadores del Estado: Avances y Desafíos, Coedición ISSSTE y Fondo de Cultura Económica, (México D. F. Agosto 2005) pp 287 a 299.

<sup>29</sup> J. Frenk, *ibidem*, p.

## **Perspectivas Institucionales.**

El ISSSTE se conformó con criterios socioeconómicos, demográficos y epidemiológicos de 1959. En el período de análisis (2003-2007), su sistema de financiamiento y atención fue rebasado por una transición demográfica y epidemiológica de su derechohabencia. El envejecimiento de la población modificó su perfil epidemiológico aumentando los padecimientos crónicos degenerativos, con costos muy altos, agravando el modelo sanitario de enfoque curativo, por el insuficiente impulso de la medicina preventiva. Se debe revertir la desinversión en equipamiento médico, deterioro de instalaciones por falta de mantenimiento, desabasto de medicamentos e inadecuado perfil de una parte de la plantilla del personal médico, para atender los nuevos rasgos de morbilidad.

El Instituto ha perdido sustentabilidad financiera en su fondo de pensiones, con un déficit creciente, destinándose cada año mayores subsidios para el pago de esta prestación; por lo que es necesario encontrar soluciones para garantizar la atención de más de 500 mil pensiones en curso de pago y el de las futuras pensiones de los actuales trabajadores en activo.

Para ampliar el número de créditos hipotecarios (288 mil de 2000-2006) y transparentar su proceso de otorgamiento, bajo criterios de equidad, se debe consolidar al FOVISSSTE como un órgano social del Instituto; se amplíe la cobertura y la calidad en los servicios sociales y culturales, en las estancias de bienestar y desarrollo infantil (32 mil niños, en 2006), los servicios funerarios, los préstamos a corto y mediano plazo (500 mil por año), así como las tiendas y farmacias.

En el contexto de las perspectivas institucionales del ISSSTE, en marzo del 2007 se publicó su nueva ley, con la cual se establecieron las condiciones para adecuar el Manual General de Organización a las nuevas necesidades de su funcionamiento, bajo criterios de más y mejores resultados, con menos gastos de operación, mayores acciones de racionalidad, austeridad y de transparencia en el manejo de los recursos humanos, financieros y materiales.

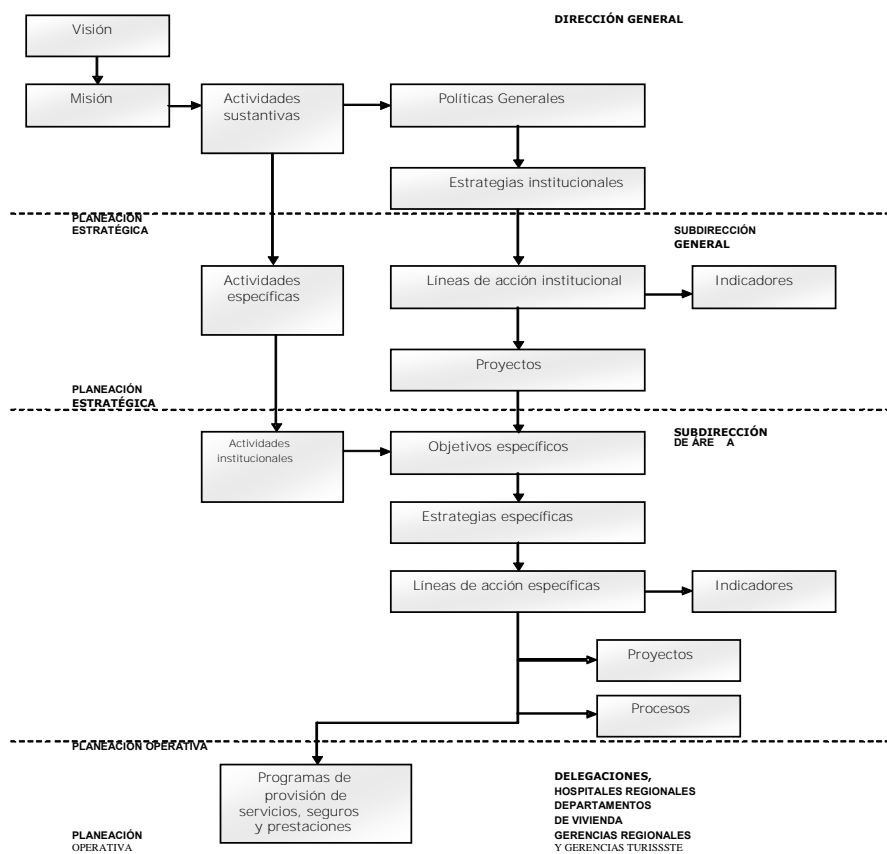
### **Su Planeación Estratégica.**

En la Ley de Planeación, publicada en 1983, se establecieron los criterios para llevar a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo, que correspondió a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Al respecto, el posicionamiento de planeación estratégica del ISSSTE, se implementó en su Programa Institucional, que se elaboró siguiendo las orientaciones generales del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales de salud y vivienda. Para el efecto, conforme a lo dispuesto en el Sistema Nacional de Planeación Participativa, el Instituto se incorporó, a través de sus 35 delegaciones, a la consulta ciudadana convocada a nivel nacional por la Secretaría de Salud.

Como parte sustantiva de su planeación estratégica, se definieron la misión y visión institucionales. La primera de estas consistió en “Contribuir al mejoramiento de los niveles de bienestar integral de su población derechohabiente, mediante el oportuno y eficiente otorgamiento de los servicios médicos, prestaciones económicas, sociales y culturales, de vivienda, tiendas y farmacias y servicios turísticos. La segunda se refirió a “Una derechohabiencia con servicios acordes a sus necesidades y expectativas, normalizados bajo códigos de calidad y calidez convenidos con la institución, que le permitan general valores y prácticas para la mejora sostenida de bienestar y calidad de vida, en las áreas económica, de salud, vivienda, formación y actualización; y con una diversificación de las actividades en materia de deporte, cultura y recreación”.

Para mayor abundamiento, respecto a la misión y visión institucionales, véase la siguiente grafica:

### Misión y Visión del ISSSTE.



Fuente: Programa Institucional del ISSSTE, Subdirección General de Finanzas, Enero 2005.

En la Planeación Estratégica del ISSSTE, para el periodo 2003-2006, se contemplaron diversas acciones, de las que sobresalen las siguientes:

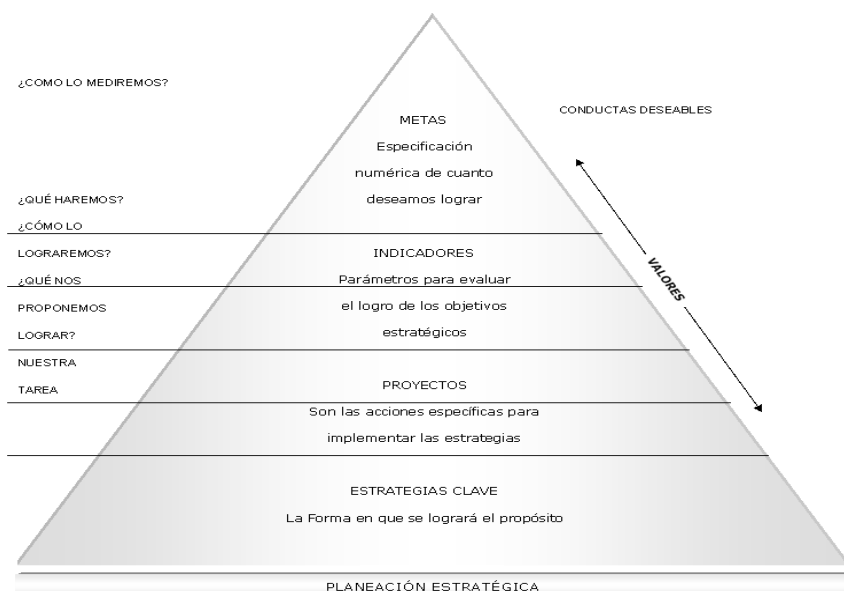
- ☉ Reformar al Instituto, mejorando la cobertura, calidad y calidez para mejorar los servicios médicos y prestaciones.
- ☉ Contribuir al desarrollo integral de las familias, con el otorgamiento de prestaciones oportunas y eficientes, sobre todo en materia de pensiones y de las prestaciones económicas.



- ☉ Ampliar el Servicio de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil, con la calidad requerida para facilitar la incorporación de la mujer a la vida productiva y elevar su calidad de vida.
- ☉ Otorgar créditos suficientes. Fortalecer la economía de la población y en especial de los trabajadores activos, jubilados y pensionados del Gobierno Federal, con mejores precios en tiendas y farmacias.
- ☉ Ampliar los servicios sociales, culturales, recreativos y deportivos.
- ☉ Crear una nueva infraestructura; formación de recursos humanos, una reforma del marco laboral; promover el aprovechamiento de la tecnología y la mejora regulatoria.

En las siguientes graficas, se detalla el proceso de planeación estratégica en el ISSSTE y la relación de sus actividades sustantivas y estrategias, con el Plan Nacional de Desarrollo:

### Proceso de Planeación Estratégica en el ISSSTE.



Fuente: Programa Institucional del ISSSTE, Subdirección General de Finanzas, Enero 2005.

## Relación de Actividades Sustantivas y Estrategias con el Plan Nacional de Desarrollo.

Relación de Actividades Sustantivas y Estrategias con el Plan Nacional de Desarrollo				
Actividades Sustantivas	Estrategias del ISSSTE	Relación con el PND		
		Área	Objetivo Rector	Estrategia
Proporcionar Servicios de Salud a Derechohabientes	Mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de salud, de acuerdo a las necesidades de los derechohabientes	Desarrollo Social y Humano	1 2	d f
Otorgar Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales a Derechohabientes	Garantizar el pago oportuno y de calidad de los seguros pensionarios y otras prestaciones económicas afines con la actualización de los esquemas de gestión financiamiento y pago, y el fomento a la cultura de prevención de riesgos y enfermedades laborales.	Desarrollo Social y Humano	1	e
	Contribuir al desarrollo humano de la derechohabiente al proporcionarle una amplia gama de servicios sociales, culturales, recreativos y deportivos.	Desarrollo Social y Humano	2 4	a, e e, f a, e, f
Otorgar Préstamos Hipotecarios y Financiamiento en General para Vivienda a Derechohabientes	Incrementar la oferta de créditos para vivienda, otorgarlos de manera transparente, equitativa, asegurar su recuperación oportuna y mantener el valor real de las aportaciones de los trabajadores para un retiro digno.	Desarrollo Social y Humano	1	g
		Crecimiento con Calidad	2	a
Proporcionar Servicios de Abasto en Tiendas y Farmacias a Derechohabientes y Población en General.	Coadyuvar a que el ingreso económico de los derechohabientes y público en general tenga un mayor poder adquisitivo	Desarrollo Social y Humano	1	e
		Crecimiento con Calidad	2	a
Brindar Servicios Turísticos con calidad	Contribuir al esparcimiento y convivencia familiar, ofreciendo servicios turísticos a precios preferenciales a lo derechohabientes con una sana operación financiera.	Desarrollo Social y Humano	1	e
		Crecimiento con Calidad	3	f
			4	a, e
			4	d
Administrar los Recursos Humanos, Materiales y Financieros Institucionales, así como las Actividades Complementarias a los Servicios que ofrece el Instituto	Efectuar una reforma organizacional del Instituto, para mejorar la oportunidad en el otorgamiento de prestaciones.	Crecimiento con Calidad	1	l, b, c, d, f, g
		Orden y Respeto	2	a
			6	a, d, e
Proporcionar Servicios de Calidad a los Derechohabientes, e Informar sobre las Actividades Institucionales	Aumentar el nivel de satisfacción de los derechohabientes, otorgándoles servicios institucionales de mejor calidad y oportunidad.	Desarrollo Social y Humano	6	b, c

Fuente: Programa Institucional del ISSSTE, Subdirección General de Finanzas, Enero 2005.

Asimismo, se definieron los valores compartidos del ISSSTE, que son: respeto y tolerancia; honestidad y lealtad; transparencia; compromiso; observancia; rectitud e imparcialidad y colaboración.

La transformación y modernización de los procesos del Instituto, también repercutió en la desconcentración del Área Central a las Delegaciones Estatales y Regionales, mediante un modelo de transferencia de facultades y responsabilidades para el ejercicio de los recursos, mediante el proyecto denominado "Actualización y Simplificación del Marco Normativo Delegacional".

En materia de transparencia y rendición de cuentas, tal transformación y modernización de los procesos del ISSSTE, contempló que al ser una Institución encargada de administrar los diversos fondos, constituidos con los recursos de los trabajadores del Estado, procuró una medición apropiada de sus resultados y evaluar el desempeño institucional, mediante estándares e indicadores pertinentes; al efecto, se implementaron el Programa de Transparencia, la Encuesta Nacional de Satisfacción al Derechohabiente y el Sistema Institucional de Indicadores, en congruencia con el Sistema Nacional de Indicadores en Salud.

La rendición de cuentas y la transparencia, conllevó al combate a la corrupción, a través de acciones de mejora continua, de desregulación de procesos y de control interno, como parte del fin y del quehacer del proceso de fiscalización del ISSSTE, dentro del cual se circunscribe el Programa “Cero Observaciones-Cero Recurrencia”, que se puso en marcha en el 2003; lo cual se abunda en el siguiente apartado.

## **Tercer Apartado**

### **3.- Programa Institucional en el ISSSTE 2003-2007. Programa “Cero Observaciones-Cero Recurrencia”.**

Como parte del Programa Institucional 2003-2007, se enmarcaron las políticas generales que dan sustento a la planeación estratégica del Instituto, en el ámbito de las 4 Delegaciones Regionales y 31 Estatales, de las que, para el propósito del objeto de estudio de este trabajo, destacan las que se mencionan a continuación y que están asociadas, a los valores de la rectitud, la imparcialidad y la transparencia:

- ◆ Desarrollar una gestión pública basada en la transparencia y combate a la corrupción.
- ◆ Administrar con eficiencia y eficacia los recursos.
- ◆ Ahorrar y generar ingresos adicionales.

Igualmente se planteó el propósito de evitar la recurrencia de las observaciones en cuestión, en los años subsecuentes, mediante la atención de las medidas preventivas y correctivas recomendadas por el Órgano Interno de Control en el ISSSTE, que implicó la implementación y desarrollo de acciones de control, de coordinación, de mejora continua y de desregulación, en los procesos institucionales, en especial de las áreas que se consideraron en la administración de riesgos.

#### **3.1 Proceso de Fiscalización en el ISSSTE: Ámbito Delegacional.**

Para el caso, el nivel en el que se circunscribe el proceso de fiscalización en el ISSSTE, es el que se realiza dentro del Poder Ejecutivo, al ser éste un Organismo Público Descentralizado, en términos del artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los artículos quinto de las Leyes de Entidades Paraestatales y del ISSSTE, así como en el Estatuto Orgánico del Instituto y su Manual de Organización General.

Con fundamento en el artículo 37, fracciones XI y XII, de dicha Ley, la Secretaría de la Función Pública designaba en el Instituto, al Titular del Órgano Interno de Control del Instituto y a un Comisario Público Propietario con un Suplente, quienes participaron en su Junta Directiva, de acuerdo a lo dispuesto en el Capítulo VI “Control y Evaluación” de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y demás disposiciones aplicables. En dicho Órgano Colegiado el Titular del Órgano Interno de Control emite un Informe sobre los avances de su Programa Anual de Trabajo y el Comisario Público emite su opinión, con las recomendaciones del caso, sobre la eficiencia con la que el Instituto desarrolla sus programas y ejerce el gasto corriente y de inversión, así como en el uso de sus recursos humanos y materiales; además de participar en la evaluación y supervisión de la gestión del Órgano Interno de Control en el ISSSTE<sup>30</sup>.

En este contexto, el Programa Anual de Auditoría del OIC, es formulado en el ámbito y sujeto a la aprobación de la Secretaría de la Función Pública, con el control total de las acciones, resultados e informes generados. Entre las funciones que realiza el Órgano Interno de Control en el ISSSTE, son de señalar las siguientes:

- ⊕ Programar y realizar auditorías, informando periódicamente a la Secretaría de la Función Pública sobre los resultados; para lo cual vigila el cumplimiento de las medidas preventivas y correctivas para subsanar las observaciones detectadas y evitar su recurrencia.
- ⊕ Impulsar la implementación del Sistema de Control Gubernamental y proponer las normas y lineamientos requeridos.
- ⊕ Colaborar con el Comisario Público en la evaluación del desempeño final y por funciones específicas del Instituto.
- ⊕ Atender las quejas y denuncias, inconformidades y responsabilidades que se registren.
- ⊕ Revisar que la normatividad en organización interna, se cumpla cabalmente; al efecto formula las recomendaciones pertinentes, sobre todo en materia de capacitación.

---

<sup>30</sup> A. Adam, *Fiscalización y Control Gubernamental en México*, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C., (México 2003), p. 269-288.

- ⊕ Participar en los distintos comités y comisiones técnicas institucionales.

La relación existente entre el OIC en el ISSSTE y la Secretaría de la Función Pública, se basaba en el Sistema de Información Periódica que comprendía el Programa Anual de Auditoría, el cual se integraba dentro de los primeros quince días hábiles de enero, con la identificación de las revisiones a realizar y con el Reporte de Observaciones, que lo elaboraba en los primeros diez días hábiles siguientes al mes que corresponda, con las claves de la revisión, en la que éstas se detectaron, el fundamento legal, las recomendaciones de medidas correctivas y preventivas, con la fecha programada para su cumplimiento; igualmente de las acciones tomadas por el Instituto para su solventación y evitar la recurrencia.

Es importante mencionar, que los órganos internos de control regulan su operación en su Manual de Organización y en la Guía General de Auditoría Pública, emitido por la Secretaría de la Función Pública. Así el OIC en el ISSSTE y los Órganos Internos de Control, que coordina y se ubican en cada una de las 35 delegaciones, se apegan a las Normas Generales de Auditoría Pública, que son tres: Generales; Realización del Trabajo y la Integración del Informe<sup>31</sup>:

Las primeras: definen naturaleza y alcance de la auditoría (áreas, operaciones, programas o recursos sujetos a revisión en el periodo a cubrirse); conocimiento técnico y desarrollo profesional; objetividad y autonomía; esmero profesional y responsabilidad del auditor.

Las segundas: se refieren a la planeación y supervisión de la auditoría, a la evaluación del control interno y obtención de la evidencia.

---

<sup>31</sup> Guía General de Auditoría Pública, Secretaría de la Función Pública, Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, Junio 2006

Las terceras: consisten en la discusión previa; contenido del informe; oportunidad y comunicación de los resultados (destinatario-autoridad competente) y seguimiento de las observaciones de auditoría (mejora en la gestión y control interno)<sup>32</sup>.

Además de los informes que el OIC emitía a la Secretaría de la Función Pública, informaba de manera trimestral de los avances alcanzados en su Programa Anual de Trabajo, a la Junta Directiva y al Comité de Control y Auditoría, los que fueron presididos por el Director General y en el caso de las Delegaciones por sus titulares.

En relación con la fiscalización que ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo, es obligado mencionar como parte del proceso de fiscalización en el ISSSTE, las revisiones a su Cuenta Pública, que realiza la Auditoría Superior de la Federación, debiendo entregar el Informe, a través de su Comisión de Vigilancia, a más tardar el 31 de marzo de cada ejercicio, a la Cámara de Diputados, considerando el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos y del cumplimiento de los objetivos y metas.

Al respecto y previo a la entrega de dicho Informe, esta instancia superior de fiscalización llevaba a cabo reuniones de pre confronta y confronta, en las que daba a conocer los resultados y observaciones determinadas en sus revisiones; si en el plazo de 45 días hábiles el ISSSTE no las solventaba, procedía a fincar responsabilidades, sanciones resarcitorias o denuncias de hechos, que en su cada caso correspondían y a las que el Órgano Interno de Control en el ISSSTE, a través de sus áreas de Quejas y Denuncias, así como de Responsabilidades, les daba seguimiento y en su caso aplicaba las sanciones a las que hubiera lugar.

---

<sup>32</sup> Alfredo, Adam Adam y Guillermo, Becerril, op. cit., pp. 70-76.

Por otra parte, considerando el tamaño y características del ISSSTE, en base a los lineamientos que emitió la Secretaría de la Función Pública y con base en los artículos 62 y 65 de la Ley de Entidades Paraestatales, se asignaron despachos de auditores externos, que eran seleccionados por esta Dependencia; quienes auditaban los estados financieros, entre otros aspectos, para evaluar la gestión del Instituto y dar apoyo informativo a la Coordinación General de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público.

Con fundamento en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Comisión de Vigilancia del Instituto, participa en su proceso de fiscalización, toda vez que como parte de sus atribuciones disponía la práctica de auditorías; en aras de cuidar que las inversiones y los recursos del Instituto se destinaran a los fines previstos en los presupuestos y programas aprobados. Aún cuando en las atribuciones y funciones de esta instancia no se contempla ninguna relación de coordinación con el Órgano Interno de Control, en la práctica se dan vínculos operativos en los que una y otra coinciden en las acciones y efectos de la fiscalización de la gestión administrativa<sup>33</sup>.

### **3.2 Programa “Cero Observaciones-Cero Recurrencia”.**

El proceso de fiscalización, se reflejó en los programas prioritarios, instituidos para desarrollar una gestión pública basada en la transparencia y combate a la corrupción; lograr una administración eficiente centrada en el uso racional de los recursos, el ahorro e ingresos adicionales, así como una gestión de innovación administrativa y cambio tecnológico<sup>34</sup>.

En el 2003 la Dirección de Desarrollo Delegacional (DDD), en el ámbito de las 31 Delegaciones Estatales y las 4 Regionales, puso en marcha el Programa “Cero Observaciones-Cero Recurrencia”, con base en las atribuciones que le son conferidas en el artículo 52, fracción XI del Estatuto Orgánico del ISSSTE, para cumplir con el Acuerdo de la Junta Directiva, de abatir en el corto plazo el rezago en la atención de 1700 observaciones generadas en el periodo

---

<sup>33</sup> ISSSTE, Estatuto Orgánico del ISSSTE, D.O. 6-VI-1988, Adicionado 14-III-2011.

<sup>34</sup> ISSSTE, Programa Institucional del ISSSTE 2000-2006, pp. 40 – 42.



2001-2003, formuladas por el OIC y otras instancias fiscalizadoras; reflejadas de conformidad con el Sistema de Información Periódica para el Control de Auditorías (SIPCA), que administra el Órgano Interno de Control en el ISSSTE. Previo a la ejecución del Programa, fue revisado y validado por la Comisión de Vigilancia del Instituto y el OIC, además de considerar las causas del rezago y obtener indicadores que permitieran definir las estrategias y acciones para su atención e impulsar las acciones de mejora continua que permitan evitar su recurrencia.

### **3.2.1 Objetivos, Metas, Estrategias y Resultados.**

#### **Objetivos.**

- ◆ Reforzar los mecanismos de coordinación entre las áreas participantes y corresponsables e impulsar las acciones que permitan solventar las observaciones relevantes y ordinarias formuladas al interior de las delegaciones regionales y estatales, por las instancias de fiscalización.
- ◆ Identificar los procesos relevantes, asociados a las observaciones más representativas por su tipología, frecuencia y relevancia en la gestión delegacional, para que de acuerdo a las causas que las originan, se establezcan medidas de solución para evitar su recurrencia.
- ◆ Fortalecer el control interno con acciones de mejora continua, preventivas que eviten la recurrencia de las observaciones y que contenga instrumentos de evaluación y seguimiento de los programas preventivos y en su caso, correctivos.

#### **Metas.**

Los alcances de los objetivos del Programa “Cero Observaciones-Cero Recurrencia”, corresponden al período 2003-2007, en congruencia con los programas prioritarios que integraron el Programa Institucional del ISSSTE, se establecieron las siguientes metas:

- ≈ Solventar al mes de diciembre de 2003 el 50.58% de las observaciones registradas al inicio del programa, esto es de las 1,700 correspondientes a los años 2001, 2002 y 2003, solventar 860.
- ≈ Al mes de diciembre de 2004, 900 observaciones, considerando las 840 restantes del 2003 y años anteriores, así como las 200 que se estimó se generarían en el mismo año.
- ≈ Al término de 2005 solventar 300 observaciones, visualizando las 240 de 2004 más 100 que se proyectaron como nuevas de 2005.
- ≈ Para finales de 2006, solventar 150 observaciones, tomando en cuenta las 80 del 2005 y las previstas como nuevas de este año, estimadas en 70 observaciones.
- ≈ Al término del 2007, solventar las 300 nuevas observaciones, en la idea que durante 2006, por cierre de gestión del sexenio anterior y su rendición de cuentas, disminuyeron notoriamente las revisiones de auditoría.

Para evitar la recurrencia, además de las acciones preventivas recomendadas por los órganos fiscalizadores para solventar las observaciones en proceso, en el ámbito de las 35 delegaciones, lograr en el plazo de seis meses:

- ⌘ Actualizar el Manual de Procedimientos en Delegaciones, difundirlo e implantarlo.
- ⌘ Realizar reuniones de sensibilización y profesionalización, así como de capacitación en tres grandes rubros: Administración de Hospitales, Adquisiciones y Obra Pública, así como de Presupuesto y Contabilidad, dirigidos al personal médico y administrativo, agrupando a los 35 órganos desconcentrados en tres zonas (Norte, Centro y Sur).

### **Estrategias.**

Considerando lo anterior, las estrategias se definieron contemplando las siguientes dos vertientes:

- La primera orientada a abatir las observaciones, para cumplir con las metas propuestas con el propósito de solventar las observaciones

registradas al inicio del Programa, en base a un esquema de prioridades, reuniones de gabinete y de campo, así como de seguimiento con directrices para cumplir con las medidas correctivas y preventivas inherentes a cada observación.

- La segunda orientada a evitar la recurrencia de las observaciones en proceso, mediante acciones de mejora continua, medidas de control, autoevaluación y autocorrección, aunadas a otras cuyos procesos estaban sujetos a soluciones integrales, definidas en base al diagnóstico de la problemática detectada, a partir de sus causas que en general confluyen en la falta de conocimiento por parte del personal con nombramientos de mandos medios, de las funciones de las áreas que representan los campos de oportunidad, igualmente por la ausencia de supervisión y de controles internos y la inobservancia a la normatividad que regula su operación, entre otras.

Fueron integrados e instituidos por su alto nivel de resolución, los Grupos de Trabajo por Delegación “Cero Observaciones” presididos por el C. Delegado, previendo la obligada participación del Contralor Delegacional, de los Subdelegados, directores de unidades operativas y en su caso de representantes del OIC Central, de las áreas centrales involucradas en la atención de las observaciones y de la Dirección de Desarrollo Delegacional.

Se identificaron a las delegaciones, con mayor número de observaciones y con problemas particulares de solventación, antigüedad, relevancia, así como las omisas en la atención de las recomendaciones y/o recordatorios sobre el particular.

En cuanto a los programas correctivos en proceso de revisión y análisis, por parte del OIC, se estableció la mecánica para agilizar su atención, tanto en el nivel Central como en el Delegacional.

Se integró el Programa de Reuniones en las Sedes Delegacionales, con un esquema de prioridades, visualizando en primer lugar a los órganos desconcentrados con el mayor número de observaciones y con el mayor rezago en su atención, además de seguir la estrategia de resolver primero las que presentaban una problemática menor para poder solventarlas y cuyo porcentaje era muy representativo.

Es importante señalar que el proceso de seguimiento del avance mensual y acumulado de las observaciones en proceso de atención, fue en conjunto con las áreas involucradas, hasta su total desahogo; estableciendo en su caso medidas correctivas y fortaleciendo los mecanismos de coordinación institucional; utilizando el Sistema Periódico de Control de Auditorías (SIPCA), reportado a la Secretaría de la Función Pública. En la siguiente gráfica; se pueden apreciar las seis estrategias establecidas para la implantación, operación y seguimiento del Programa.

### **Programa Cero Observaciones-Cero Recurrencia del ISSSTE**



Fuente: Información propia, recopilada para la elaboración del presente trabajo de tesina.

## **Resultados.**

De las 1,700 observaciones en proceso de atención, registradas en el SIPCA, al inicio del Programa, correspondientes al 2003 y años anteriores, el 60% (1,020) eran ordinarias y el 40% (680) relevantes, mediante el análisis de las mismas se procedió a complementar su clasificación de acuerdo a la tipología establecida por la Institución, en coordinación con el OIC en el ISSSTE; una vez concluido dicho análisis se elaboraron las fichas de diagnóstico por observación y Delegación, de acuerdo al área donde fue determinada, lo que permitió proponer acciones inmediatas que coadyuvaron a fortalecer el control interno existente en las Delegaciones y a nivel institucional.

Del diagnóstico realizado se detectaron las áreas de oportunidad con las irregularidades que dieron lugar a las observaciones, principalmente las relevantes, así como las causas que las originaron. Las mismas se resumen enseguida:

### ***Áreas Administrativas:***

- ∴ Inadecuada contratación de servicios y de adquisición de bienes.
- ∴ Adquisición de bienes de inversión y de consumo con sobreprecio.
- ∴ Deficiencia en control de salida de almacén para evitar la pérdida de bienes.
- ∴ Inadecuado registro, control y seguimiento en la recuperación de deudores diversos.
- ∴ Atrasos en la depuración y conciliaciones bancarias.
- ∴ Equipo y mobiliario adquirido sin instalar.
- ∴ Los estados financieros no muestran cifras reales y confiables.
- ∴ Cuentas por pagar no localizadas y sin documentación soporte.
- ∴ Adeudos pendientes por recuperar por cuotas y aportaciones de organismos y entidades al Instituto.
- ∴ Pagos por trabajos no ejecutados.
- ∴ Equipos médicos adquiridos, bajo la modalidad de renovación tecnológica, con cargo al capítulo 3000 y no al 5000.

### **Áreas Médicas:**

- ⇒ Adeudos por atención médica a pacientes no derechohabientes.
- ⇒ Inasistencia y elevado ausentismo del personal médico.
- ⇒ Excesos en la contratación de los servicios subrogados de hemodiálisis, anestesia, laboratorio y estudios de imagenología.
- ⇒ Indebido otorgamiento de licencias médicas.
- ⇒ Deficiencias en el control interno de farmacias.
- ⇒ Manejo inadecuado del expediente clínico.
- ⇒ Tiempos prolongados en la espera de consulta externa y de urgencias.

### **Áreas Prestaciones:**

- ▶ Deficiente recuperación de los préstamos personales y de automóvil, con un rezago de más de seis años.
- ▶ Irregularidades en el otorgamiento de créditos hipotecarios.
- ▶ Inconsistencias en la contratación del servicio subrogado de estancias infantiles.

### **Áreas Jurídicas:**

- ✘ Pasivo contingente en materia laboral no cuantificado.
- ✘ Negligencia en la atención de las solicitudes de las áreas sustantivas y de apoyo, para la ejecución de acciones extrajudiciales y legales para la recuperación adeudos diversos y la aplicación de sanciones a proveedores que violentan la normatividad.

Las causas de este tipo de irregularidades, tienen un común denominador, que corresponde a la falta de supervisión por parte del personal de mandos medios y superiores; por ejemplo algunos Subdelegados Médicos y Subdelegados de Administración y en particular los Jefes de los Departamentos de Personal, no supervisan la permanencia del personal en sus respectivas áreas.

Asimismo, desconocen las funciones del puesto que desempeñan y las de sus subordinados, descritas en el Manual General de Organización y del Manual General de Procedimientos en Delegaciones, por la mala o nula difusión e implantación de los mismos.

Por otra parte existe una recurrente inobservancia a la normatividad que aplica en cada una de las materias, tanto a nivel de leyes, decretos, acuerdos manuales o instructivos; ello a consecuencia de que especialmente en las áreas administrativas o técnicas el personal de mando medio, que ingreso en los últimos seis años no reunía el perfil del puesto, además de que el mismo no se sometía a procesos de inducción o de capacitación, producto de la ausencia de un auténtico servicio civil de carrera en el Instituto; en el entendido que de conformidad con el Artículo 1 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, las Entidades del Sector Paraestatal, previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, establecieron sus propios Sistemas de Servicio Profesional de Carrera, tomando como base los principios de la Ley respectiva.

En el ISSSTE, durante el período de análisis, se iniciaron las acciones para la implantación del Servicio Profesional de Carrera, con la aplicación de exámenes a los mandos medios, sin darse a conocer sus resultados y ante el proceso de cierre de la gestión, no se llevo a cabo el proceso de reclutamiento y selección, definido en el Subsistema de Ingreso de dicho Servicio Profesional de Carrera.

En las reuniones de dichos grupos, además de prever la participación de representantes de la Comisión de Vigilancia del Instituto, invariablemente tuvo presencia la Coordinación General de Desarrollo Delegacional (CGDD), cuyos representantes direccionaban su dinámica con propuestas de solución en el plazo inmediato y de supervisión en el cumplimiento de los programas correctivos de las observaciones registradas (en proceso y las solventadas), también se contempló como una acción permanente de seguimiento, de autoevaluación, autocorrección y considerando las recomendaciones de carácter preventivo.

En esta vertiente se fue generando la cultura de atención a las observaciones, dándoles la importancia debida y ligándolas a la posibilidad de mejorar sus procedimientos y sus resultados en beneficio de la derechohabencia y no

como la sola obligación de atenderlas por cumplir con la recomendación de las instancias de contraloría, sin ningún efecto de mejora continua o por evitar alguna sanción de responsabilidad.

Así, en el 2003 se instalaron los grupos de trabajo “Cero Observaciones” en todas las delegaciones, lográndose una reunión mensual en cada una; las que se incrementaron en número y efectividad, al realizarlas quincenalmente con el apoyo de la infraestructura de telecomunicaciones mediante el uso de los equipos de teleconferencias con sede en las oficinas de la CGDD.

Con tales estrategias y acciones, al mes de diciembre del 2003 se tuvo un comportamiento representativo, al solventarse 860 observaciones, de un total de 1700 que fueron registradas al inicio del Programa; quedando en proceso de atención 850, cifra que incluyó 10 observaciones generadas en el curso de ese año. Cabe señalar, que las 1700 observaciones registradas al inicio del período de análisis, se clasificaron por área de oportunidad, con las siguientes cifras de observaciones: Administrativas con 1040; médicas 380; prestaciones 171 y jurídicas 109.

Durante 2004, fueron solventadas 850 observaciones y se registraron 180 en proceso de atención, mismas que se distribuyeron en las siguientes áreas de oportunidad: Administrativas 110; médicas 40; prestaciones 18 y jurídicas 12. El cierre del ejercicio de 2004, fue exitoso y sin precedente, al haberse solventado las 1,700 observaciones registradas al inicio del periodo 2003-2007, con lo cual se abatió el rezago que se tenía del 2001-2003 y quedaron solo en proceso las 180 observaciones que se generaron en el mismo 2004.

En 2005 se solventaron 160 observaciones y se registraron 110 en proceso de atención, mismas que se distribuyeron en las siguientes áreas de oportunidad: Administrativas 67; médicas 25; prestaciones 11 y jurídicas 7, lográndose un 94.7% de resolución.



El ejercicio 2006, registró 100 observaciones solventadas y en proceso de atención 60, las que se distribuyeron en las siguientes áreas de oportunidad: Administrativas 37; médicas 13; prestaciones 6 y jurídicas 4; con la aclaración de que unas y otras, por su tipología, fueron de compleja solución, al corresponder a los rubros de cartera vencida, conciliaciones bancarias, actualización en los registros contables de las partidas presupuestales, compras directas fuera de normatividad, actualización de inventarios de almacenes, depuración de deudores diversos y pagos indebidos al personal, entre otros.

En 2007 fueron solventadas 55 observaciones y se registraron 43 en proceso de atención, mismas que se distribuyeron en las siguientes áreas de oportunidad: Administrativas 20; médicas 10; prestaciones 8 y jurídicas 5.

Por los resultados que se explican en cada uno de los años del periodo de análisis, se aprecia que el programa "Cero observaciones-Cero Recurrencia, logro su cometido, al solventarse 2,025 observaciones, de un total de 2086 correspondientes al periodo 2003-2007 y que representaron el 97.07% de dicho total.

Este hecho implico, además, que solo quedaran 43 observaciones en proceso, cifra significativamente menor a las 1700 observaciones registradas al inicio del programa; resultado que permito cumplimentar los objetivos establecidos del mismo, al disminuir notoriamente el rezago en la atención de las observaciones y evitar en niveles satisfactorios, su recurrencia.

Por otra parte, es de señalar que los resultados de éxito del programa en las 35 delegaciones del ISSSTE, se asociaron a indicadores de desempeño y de gestión, que en el Instituto se agrupan en los más de 80 acuerdos, mediante los cuales y en proporción al nivel de cumplimiento, les permitió acceder a la asignación de más recursos presupuestales para equipamiento e infraestructura, créditos personales y de vivienda.

Asimismo, es de señalar que con las acciones de mejora continua, de capacitación y de profesionalización, que se emprendieron dentro del marco de cumplimiento del Programa, se consolidó el esfuerzo de evitar la recurrencia de las observaciones; lo cual fue indispensable para estar más en sincronía con los objetivos y metas de los Programas Institucionales y la Planeación Estratégica del Instituto.

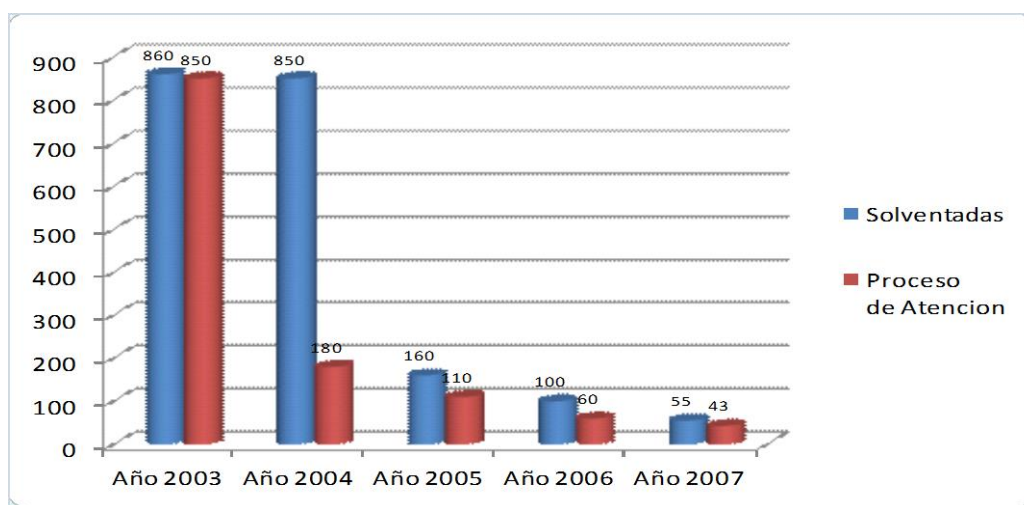
A continuación, con el fin de hacer más explícitos los resultados del Programa en comento, registrados por año y por área de oportunidad, se incorporan dos cuadros con sus respectivas gráficas:

**Evolución en la Solventación de Observaciones durante el periodo 2003-2007 en las Delegaciones Regionales y Estatales del ISSSTE.**

Año	Observaciones al inicio del año	Generadas en el año	Solventadas	Proceso de atención
2003	1700	10	860	850
2004	850	180	850	180
2005	180	90	160	110
2006	110	50	100	60
2007	60	38	55	43
Datos Finales	2,086	368	2025	43

Fuente: Estadística del Programa "Cero Observaciones-Cero Recurrencia", Coordinación General de Desarrollo Delegacional del ISSSTE, 2003-2007.

**Gráfica-Comportamiento en la Solventación de las Observaciones en Delegaciones- ISSSTE.**



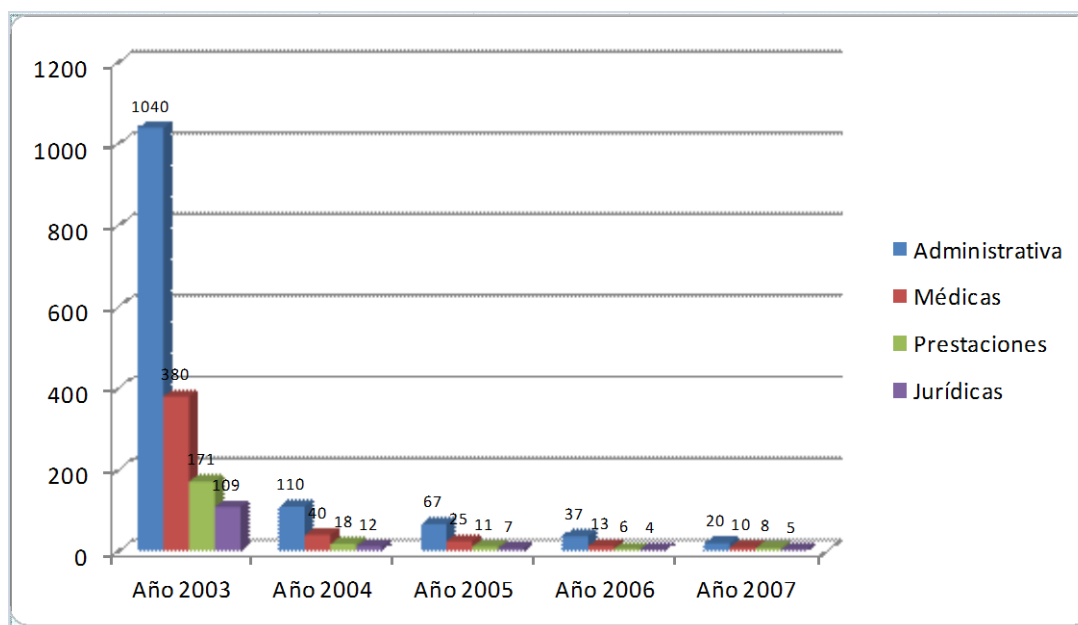
Fuente: Estadística del Programa "Cero Observaciones-Cero Recurrencia", Dirección de Desarrollo Delegacional del ISSSTE, 2003-2007.

## Evolución de Observaciones por Área de Oportunidad, durante el periodo 2003-2007, en las Delegaciones Regionales y Estatales del ISSSTE.

Áreas de Oportunidad	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Administrativas</b>	1040	110	67	37	20
<b>Médicas</b>	380	40	25	13	10
<b>Prestaciones</b>	171	18	11	6	8
<b>Jurídicas</b>	109	12	7	4	5
<b>Total</b>	1700	180	110	60	43

Fuente: Estadística del Programa "Cero Observaciones-Cero Recurrencia", Dirección de Desarrollo Delegacional del ISSSTE, 2003-2007.

### Gráfica-Resumen de Observaciones por Área de Oportunidad.



Fuente: Estadística del Programa "Cero Observaciones-Cero Recurrencia", Dirección de Desarrollo Delegacional del ISSSTE, 2003-2007.

### 3.2.2 Redimensionamiento del Programa.

Con el fin de consolidar el Programa, ante los resultados alcanzados en el 2007, fue necesario redimensionar sus alcances y sus acciones. Para el efecto, se tomaron en consideración los acuerdos de la Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción (CITCC), de la Secretaría de la Función Pública (SFP), en los que establece la obligación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal de implantar el Programa

“Cero Observaciones”, con base en sus propias “Propuesta de Acciones para Prevenir la Recurrencia y Fortalecer el Control Interno”, y con la premisa de las observaciones con mayor problemática. Tales propuestas, se clasifican en tres apartados de acuerdo a su ámbito de solución:

- ∞ Interna, acciones que pueden ser atendidas por la Institución.
- ∞ Externa, con apoyo de las áreas internas en la SFP. Cuando las acciones están fuera de la competencia de la Institución.
- ∞ Específica, con apoyo de la gestión de la SFP. Acciones que están fuera de la competencia de la institución y de las áreas internas de la SFP, pero por su impacto requieren de la gestión de ésta, ante otras instancias.

Al respecto, el Instituto y específicamente la Coordinación General de Desarrollo Delegacional, como ya se explico, con anterioridad desarrolló un diagnóstico situacional, integrándose al efecto un Plan de Trabajo con acciones que son congruentes con las recomendadas por la SFP, que permitió precisar aquellas observaciones con la mayor problemática, como la identificación de 243 tipos de irregularidades; de las que 19 son la de mayor recurrencia en el contexto de las 35 delegaciones.

Para cada tipo de irregularidades se definieron acciones para resolverlas y evitar su recurrencia, atendiendo a su causa raíz y su área de oportunidad; para su implantación y ejecución en el ejercicio de 2008, acciones que se encuadran en el Plan de Trabajo, las cuales de manera genérica se describen a continuación:

- ◆ Identificación de la Problemática Recurrente y Propuestas de Solución.
- ◆ Acciones para atender con oportunidad, hasta solventarlas, las observaciones en proceso.
- ◆ Difusión y concientización al personal de las delegaciones y nivel central, incluyendo a directivos y a quienes coordinan, así como al personal operativo.

- ◆ Comunicación y ejecución de acciones específicas, que aseguren los mecanismos de coordinación al interior del Instituto y en su caso con otras dependencias.
- ◆ Control, seguimiento y retroalimentación por parte de la DDD, en coordinación con los delegados, quienes presiden los Grupos de Trabajo “Cero Observaciones-Cero Recurrencia”, y en lo que participan el OIC, así como, la Comisión de Vigilancia; previéndose, en su caso la participación de representantes de las Subdirecciones del ámbito central, que son corresponsables en la atención de las observaciones en proceso.

Otro de los aspectos que se visualizaron, como requisito a superar para mantener y mejorar las perspectivas del Programa que nos ocupa, fue la urgente necesidad de actualizar y difundir la normatividad específica que regulaba la operación de las delegaciones, tales como manuales de organización, de procedimientos, circulares, entre otros, por su nueva Ley (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo del 2007).

Aunado a lo anterior, fue necesario contemplar la necesidad de también impulsar la implantación del Servicio Profesional de Carrera, con el que se brindaría la oportunidad a servidores públicos con experiencia probada y con exámenes de certificación que descarten a quienes no merecen permanecer en la Administración Pública Federal.

En resumen, con los objetivos, metas, estrategias y acciones de mejora continua, capacitación y supervisión, que se impulsaron durante el periodo 2003-2007, el Programa en comento, fue exitoso como parte del proceso de fiscalización en el Instituto y en apego a las acciones que se derivaron de su Programa Institucional y de su Planeación Estratégica, en busca de mejorar los niveles de atención en los servicios médicos y las prestaciones que debe otorgar a los trabajadores y derechohabientes, mediante una administración de los recursos, eficaz y eficiente, alejada de vicios de corrupción y falta de transparencia; por lo que era deseable continuar los avances alcanzados e incrementar los esfuerzos realizados, en los años subsecuentes.

#### **4. Conclusiones y Reflexiones.**

Las instituciones públicas funcionan de conformidad con la normatividad que regula su operación. En este sentido los servidores públicos, tienen la obligación y el compromiso de conocer y comprender su contribución al servicio de la comunidad, en forma permanente, con base en dicha normatividad y en los valores y principios establecidos en los códigos de ética de la institución en la que presten sus servicios; lo cual permitirá orientar y potenciar sus capacidades, así como sensibilizarlos en la importancia de su rol en la Administración Pública. Para ello se requieren profesionales con un perfil definido, servidores públicos que reúnan conocimientos, experiencia probada, así como destreza y habilidad para resolver conflictos y ofrecer resultados con equidad y justicia.

El papel del administrador público en este contexto, es de vital importancia. En sus capacidades de dirigir, administrar y controlar en las organizaciones gubernamentales, está la de coordinar, para localizar y eliminar los posibles obstáculos que frenan y deterioran la administración del Instituto; deberá responder con gran rapidez y efectividad, de acuerdo a conocimientos, experiencia, especialidad y ámbito de responsabilidad; con todo ello, tener la plena certeza, de que su esfuerzo le proporcionará la satisfacción de estar haciendo algo útil para la sociedad, la Institución a la cual sirve y de manera integral al país.

El proceso de fiscalización debe corresponder a un ejercicio independiente, imparcial y objetivo, estableciendo las condiciones necesarias para que los esfuerzos grupales pongan su mejor empeño en lograr resultados deseados y deriven en una mejora sustancial de los procesos y servicios a los usuarios y/o derechohabientes, por parte de las Delegaciones Regionales y Estatales del ISSSTE, conocer las debilidades, las fortalezas y las oportunidades de mejora de la gestión pública en el ámbito institucional; alcanzar una mayor eficacia y eficiencia en la aplicación de los recursos públicos y dar dirección y sentido a los esfuerzos gubernamentales en materia de mejoramiento de su operación,

todo lo cual se complementa y refuerza con los controles sociales y políticos, facilitados por la transparencia de gestión y el acceso a la información pública.

En la historia de la Administración Pública en México, específicamente en materia de fiscalización, desde la civilización azteca hasta la época actual, se han gestado cambios como en toda administración, implicando modificaciones en estructuras, procedimientos y marcos legales que conformaron todos aquellos sistemas y órganos que en diferentes épocas, han tenido a su cargo esta función del Estado, a través de sus respectivas instancias, tales como: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, con la finalidad de sistematizar y fortalecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública Federal.

En la organización y desarrollo del ISSSTE, los trabajadores al servicio del Estado son servidores públicos. El servidor público participa en la administración de los recursos y se constituye en ejecutor, orientador y difusor de las políticas públicas del Instituto; el ciudadano o derechohabiente espera que se le atienda, con oportunidad, eficacia, calidez, honestidad y transparencia. La seguridad social y los servicios sociales han evolucionado en su contenido y alcance en el transcurso de su historia, dado que su cobertura creció de 487 mil derechohabientes, registrados en los inicios de operación del Instituto, a más de 10.3 millones de derechohabientes, en el periodo que tuvo lugar el análisis del presente trabajo<sup>35</sup>; su reto actual enfrenta la modificación de los esquemas de financiamiento, para ser sustentable. De ahí la necesidad de su reforma integral para el siglo XXI.

El programa, objeto de análisis en el desarrollo de la presente tesina, permitió clasificar por área de oportunidad las irregularidades en los procedimientos a cargo de las áreas sustantivas y de apoyo del instituto; las cuales funcionaron para el cumplimiento de sus objetivos y metas, en sincronía con sus programas institucionales y su planeación estratégica.

---

<sup>35</sup> Ídem, (nota 23), p. 23

Además desde el aspecto cuantitativo se puede afirmar que dicho programa permitió solventar 2,025 observaciones de un total de 2,086 registradas en el periodo en comento; lo cual represento el 97.07% de avance de la atención de las mismas. Con ello se concluye que el programa “Cero Observaciones-Cero Recurrencia”, demostró su eficacia y éxito en el ámbito de las 35 delegaciones del ISSSTE.

Tal conclusión, se refuerza al observar que al cierre del periodo de análisis se registran solo 43 observaciones en proceso de atención, cantidad que resultó significativamente menor a las 1700 observaciones, cuantificadas al inicio del periodo que nos ocupa, resultado que permito cumplimentar los objetivos establecidos del mismo, al disminuir notoriamente el rezago en la atención de las observaciones y evitar, en niveles satisfactorios, su recurrencia.

En el aspecto cualitativo, el Programa también demostró su eficacia y éxito en las Delegaciones, porque al abatir el rezago en la atención de las observaciones y disminuir en forma importante su recurrencia, se cumplieron diversos Acuerdos de Gestión, impulsados en el periodo de análisis, por la Subdirección General de Finanzas del Instituto.

Con lo anterior, dichos entes desconcentrados pudieron allegarse de recursos presupuestales adicionales, que les permitió incrementar la adquisición de medicamentos, materiales de curación y ropa de cama, así como instrumental y equipos médicos y de imagenología, con tecnología de punta, para sus unidades medicas; además de renovar el mobiliario y equipo de las áreas de prestaciones económicas y sociales y administrativas. Con tales logros se mejoró la calidad y calidez en la atención de los servicios médicos, así como en las demás prestaciones que otorgó el instituto a su población derechohabiente, en el periodo 2003-2007.

Como ya se comentó en los Apartados 2 y 3 de éste trabajo, el “Programa Cero Observaciones–Cero Recurrencia”, surge como parte de tres políticas generales, que dan sustento a la planeación estratégica del ISSSTE, mismas



que se enuncian a continuación y que están asociadas a los valores de la rectitud, imparcialidad y la transparencia:

1. Desarrollar una gestión pública basada en la transparencia y combate a la corrupción.
2. Administrar con eficiencia y eficacia los recursos.
3. Ahorrar y generar ingresos adicionales.

En éste sentido y tomando en consideración los resultados de dicho Programa, es pertinente recomendar, como parte del plan estratégico de ésta Institución de Seguridad Social, la continuidad del mismo; toda vez que es una herramienta eficaz para identificar y resolver la causa-raíz de las infracciones normativas que se traducen en observaciones de auditoría, a través de la medición pertinente, objetiva y oportuna de su recurrencia y de la interacción eficiente entre los diferentes actores.

Asimismo el Programa de referencia, en el plano de la prevención, promueve la realización de acciones de mejora, encaminadas a que la administración de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos, se dé en términos de eficiencia, eficacia y con transparencia, pudiendo contribuir así en el saneamiento de las finanzas del Instituto y a incrementar la calidad de los servicios y prestaciones que se otorgan a la población derechohabiente, que hoy por hoy, atiende éste Organismo Público Descentralizado.

No está de más señalar que como “Programa Cero Observaciones”, en el 2007 la Secretaría de la Función Pública, lo implantó en 41 instituciones de la Administración Pública Federal, incluido el ISSSTE, como parte del “Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas”; lo cual es una razón de más que da soporte a dicha recomendación. Asimismo es deseable que éste Programa se siga considerando, como parte de los programas estratégicos del proceso de fiscalización en la Administración Pública Federal, que corresponderá impulsar en la gestión sexenal, que inició el 1° de Diciembre del 2012, al nuevo órgano constitucional autónomo, que se propone crear en materia de anticorrupción,

con fundamento con el Artículo Segundo de los Transitorios del Decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 2 de enero de 2013.

## Bibliografía

Adam Adam Alfredo, Fiscalización y Control Gubernamental en México, México, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A. C. 2003.

Arteaga Armando La Fiscalización Superior en México, (2003), citado en Instituto Federal de Acceso a la Información, Marco Teórico Metodológico, 2003.

Adam Adam Alfredo y Becerril Guillermo, La Fiscalización en México, México, Universidad Nacional Autónoma de México; 1988, 2ª edición.

Baena Paz, Guillermina, Manual para elaborar trabajos de investigación documental, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. 1973.

Carrillo Castro, Alejandro, Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada, México, Tomo II, Instituto Nacional de Administración Pública, 2011.

Colección Editorial del Gobierno del Cambio, La Seguridad Social de los Trabajadores del Estado Avances y Desafíos ISSSTE, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Diccionario de Política y Administración Pública, México, Talleres de Imprenta Venecia, S.A. D.F. 1978.

Esmeralda, Guzmán, Salvador, Santa Ana, Fiscalización y Control Superior en el Ámbito Local en México, Guadalajara, Jalisco, Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública, 1997.

Guerrero Orozco, Omar Dialéctica de la Administración Pública, México D. F., en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Núm. 92 Universidad Nacional Autónoma de México, 1978.

Rojas Soriano, Raúl, Guía para realizar investigaciones sociales, México, Editorial Plaza y Valdez. 1995.

Trinidad José, Cárdenas Lanz, La Contraloría y el Control Interno en México. México, Fondo de Cultura Económica. 1987.

Frenk Mora Julio, La Seguridad Social en México, México, Fondo de Cultura Económica-Centro de Investigaciones y Desarrollo Económico (El Trimestre Económico), 1999.

180 Años de Rendición de Cuentas y Fiscalización en México 1824-2004, México, Eventos Conmemorativos-Memoria, Auditoría Superior de la Federación, noviembre 2004.

## **Leyes, Disposiciones Administrativas, Manuales y Programas:**

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal última reforma, Diario Oficial de la Federación del 1º de octubre del 2007.

Estatuto Orgánico del ISSSTE, Diario Oficial de la Federación. 6-VI-1988, Adicionado 14-III-2011.

ISSSTE, Subdirección de Innovación y Calidad, Informe de Metas Presidenciales 2003, 2004 y 2005.

ISSSTE, Subdirección General de Finanzas, Acuerdos de Gestión (Áreas Médicas). 2007.

ISSSTE, Subdirección General de Finanzas, Escenarios y perspectivas del ISSSTE, octubre de 2004.

Manual de Organización General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Coordinación General de Administración. 27 de Mayo 2006.

Programa Institucional del ISSSTE, 2000-2006.

Reglamento de las Delegaciones del ISSSTE, Diario Oficial de la Federación 1-octubre-1997, Reformas Diario Oficial de la Federación 19-IV-2002.