

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Desempeño del Capital Humano, Perfiles y Servicio Profesional de Carrera en el ISSSTE

Auditoría de Desempeño: 2019-1-19GYN-07-1388-2020

1388-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar que, en 2019 el capital humano, los perfiles y la aplicación del Servicio Profesional de Carrera en el ISSSTE permitió contar con personal con el conocimiento, experiencia y competencias, a fin de contribuir a asegurar la eficacia y eficiencia en los servicios otorgados a la derechohabencia del Instituto.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

La auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2019, y tuvo como referente el periodo 2014-2018, el alcance temático comprendió la revisión de la eficiencia en la definición y la administración del personal del instituto en cuanto a los perfiles de puestos, así como en términos de la planeación de recursos humanos, el ingreso, el desarrollo profesional, la capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño, la separación de los servidores públicos, el control y evaluación, las quejas de la derechohabencia y las sanciones al personal y su capital humano; mediante la evaluación de su marco normativo general del SPC y específico del instituto, además del establecimiento, congruencia y coordinación del ISSSTE para establecer el SPC o su equivalente en la esfera de su competencia con base en la normatividad; así como los mecanismos de control en términos del Sistema de Evaluación del

Desempeño (SED); el Control Interno; la Rendición de Cuentas; la vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y la aplicación de los recursos ejercidos en 2019 a fin de contar con capital profesionalizado para otorgar seguros, prestaciones y servicios de calidad, así como de garantizar la eficacia y eficiencia; prevenir deficiencias y adoptar medidas correctivas que tiendan a mejorar su operación del servicio, a fin de contribuir a asegurar la eficacia y eficiencia en los seguros, prestaciones y servicios otorgados a la derechohabencia del Instituto.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas relacionados con el capital humano, los perfiles y la aplicación del Servicio Profesional de Carrera en el ISSSTE.

Antecedentes

La profesionalización, en la literatura y en la práctica internacional es un proceso que pasa por varias etapas, normalmente secuenciales, pero también algunas recurrentes y otras transversales, como son: ingreso al servicio público (secuencial), formación inicial y continua (recurrente), certificación de competencias (secuencial), desarrollo del personal (recurrente), evaluación del desempeño (secuencial) y los sistemas de obligaciones y sanciones (transversal).¹ Por lo que, es primordial considerar la profesionalización como piedra angular desde el inicio de la incorporación de aquellos servidores a la vida de la administración pública.

En el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se tiene mandado que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, para lo cual se promoverá la creación de empleos y la organización social de trabajo. Asimismo, en el apartado B, fracciones VII y VIII, del mismo artículo, es señalado para el caso de los Poderes de la Unión y sus trabajadores, “que la designación del personal se realizará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes”; además, “Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad”.

En el artículo 1 párrafo primero de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal establece que “Las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley”; en el artículo 2 de la misma ley señala al SPC como “un mecanismo para garantizar la

^{1/} Desafíos de un buen gobierno: La profesionalización de la función pública, Jorge Máttar.

igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”.

Es necesario retomar el SPC para hablar de la administración de capital humano en el ISSSTE, debido a que en el ACUERDO 33.1299.2005 de la Junta Directiva por el que se aprueban los Lineamientos para la Integración y Funcionamiento del Comité y Subcomités del Servicio Profesional de Carrera en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se establecieron las bases para la planeación, organización, operación, desarrollo y control del Servicio Profesional de Carrera en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Sin embargo, para 2009, se instauró el ACUERDO 36.1316.2008 de la Junta Directiva por el que se autoriza abrogar los acuerdos 33.1299.2005, 26.1302.2006 y 26.1302.2006-Bis, referentes a los lineamientos para la integración y funcionamiento del Comité y Subcomité del Servicio Profesional de Carrera; las Reglas de Operación del Comité y del Subcomité; así como reformas y adiciones a los citados lineamientos. "La Junta Directiva, con fundamento en el artículo 214, fracción XX de la Ley del ISSSTE, y con base en la exposición del Coordinador General de Administración, aprueba la abrogación de los acuerdos 33.1299.2005, 26.1302.2006 y 26.1302.2006-bis, de este órgano de gobierno, referentes a los Lineamientos para la Integración y Funcionamiento del Comité y Subcomité del Servicio Profesional de Carrera; las Reglas de Operación del Comité y Subcomité, así como reformas y adiciones a los citados lineamientos, respectivamente. Asimismo, instruye a la Coordinación General de Administración, a constituir un grupo de trabajo institucional integrado por representantes de las Subdirecciones Generales de Finanzas y Jurídica, así como de la propia Coordinación General de Administración, para analizar, y en su caso, proponer a este órgano de gobierno, un nuevo modelo en esa materia."², el presente acuerdo se encuentra vigente actualmente.

Asimismo, el Gobierno Federal ha reconocido en los documentos de planeación nacional la importancia de contar con recursos humanos profesionalizados, a fin de fortalecer las capacidades y habilidades de los servidores públicos que contribuyan al cumplimiento eficiente y eficaz de sus objetivos institucionales.

En el PND 2019-2024, en el apartado uno relacionado a Política y Gobierno, se indica que “La Estrategia Nacional de Seguridad Pública”, tiene como objetivo “Garantizar empleo, educación, salud y bienestar mediante la creación de puestos de trabajo, el cumplimiento del derecho de todos los jóvenes del país a la educación superior, la inversión en infraestructura y servicios de salud y por medio de los programas regionales, sectoriales y coyunturales de desarrollo”; en adición, se señala también el objetivo de “Regeneración ética de las instituciones y de la sociedad”, con el que se busca que el ejercicio de gobierno sea, “austero, honesto, transparente, incluyente, respetuoso de las libertades, apegado a derecho, sensible a las necesidades de los más débiles y vulnerables y pendiente en todo momento del interés superior”; además, en el apartado II. Política Social, del mismo documento, se diagnosticó

^{2/} DOF: 10/02/2009

que “La administración que inició el 1 de diciembre de 2018 encontró un sistema de salud pública insuficiente, ineficiente, depauperado y corroído por la corrupción.”

En el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 se estableció la estrategia prioritaria “4.2.- Diseñar e implementar una política pública que promueva la profesionalización de los recursos humanos mediante la objetividad de sus procesos para la captación, distribución, retención y desarrollo de talento en el servicio público y el fortalecimiento de las capacidades y habilidades integrales de las personas servidoras públicas, a fin de elevar las capacidades institucionales contribuyendo al cumplimiento eficiente de los objetivos de gobierno”; con la finalidad de asegurar que ningún servidor público pueda beneficiarse del cargo que ostente, independientemente del nivel que ocupe, salvo en lo que se refiere a la retribución legítima y razonable por su trabajo y así promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública de la APF.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para administrar los seguros, prestaciones y servicios que la misma contiene, así como los órganos de gobierno de la entidad a la Junta Directiva y al Director General^{3/}, por lo que es necesario que el mismo cuente con capital humano profesionalizado para el ejercicio de sus funciones.

El Programa presupuestario E045 “Prestaciones Sociales” del ISSSTE se creó en 2016, su origen se dio a partir de la fusión de ocho programas^{4/} los mismos tenían objetivos y alcance complementarios en materia de derechos sociales, económicos y culturales en el ámbito de la seguridad social. El Pp E045, contó en 2019 con dos indicadores relacionados con la capacitación y personal del ISSSTE y de los trabajadores de la Administración Pública Federal, cuyo fin fue evaluar las capacidades técnicas y profesionales de los trabajadores.

El 1 de febrero de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto Orgánico del ISSSTE, en el que se detalla, en su artículo 15, que “La Dirección Normativa de Administración y Finanzas es responsable de aplicar las políticas y directrices para administrar, coordinar, gestionar y controlar los recursos humanos, recursos materiales, contrataciones de bienes, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma, Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC), y las demás disposiciones aplicables. Gestiona los recursos en materia planeación, programación y presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto y su contabilidad, con base en criterios de austeridad, racionalidad, disciplina presupuestaria, economía, eficacia, eficiencia, transparencia, honestidad, honradez en los términos que determine el Ejecutivo Federal y las Secretarías de Estado según corresponda, así como, en el marco del Sistema de Control Interno y la

^{3/} Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEF/048/2009.

^{4/} E030 Servicios Deportivos; E031 Servicios Culturales; E032 Servicios Turísticos; E033 Servicios Integrales a Pensionados; E034 Servicios Funerarios; E035 Capacitación y Formación de Recursos Humanos en Seguridad Social; E037 Créditos a Corto y Mediano Plazo; E038 Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil.

evaluación de la gestión gubernamental y el Sistema Nacional Anticorrupción.” Para lo cual cuenta con las atribuciones de:

- ‘II. Establecer lineamientos, políticas, directrices y criterios para la estandarización y unificación de los procesos administrativos entre las Unidades Administrativas y Unidades médicas, así como, planear, organizar, dirigir e instrumentar las acciones respectivas para tal efecto;’
- ‘III. Coordinar y controlar el diseño, registro y actualización de la estructura organizacional y ocupacional del Instituto, con apego a la normatividad aplicable;’
- ‘IV. Aplicar y coordinar la ejecución de las políticas en materia de recursos humanos en materia de reclutamiento, selección, contratación y formación del personal, así como en todas las cuestiones relacionadas con su administración y desarrollo en los términos de este Estatuto Orgánico y de la normatividad y reglamentación aplicables;’
- ‘V. Instrumentar en coordinación con Unidades Administrativas y Unidades médicas, en el diseño, organización, ejecución, difusión y evaluación de los programas específicos de capacitación y adiestramiento, de desarrollo y actualización laboral y certificación de los trabajadores del Instituto de conformidad con la normatividad aplicable;’
- ‘VI. Contribuir con las Direcciones Normativas de Prospectiva y Planeación Institucional y de Supervisión y Calidad en el desarrollo del sistema de indicadores para la medición del desempeño institucional, y aplicar las acciones que deriven de las evaluaciones realizadas”.

Resultados

1. Perfiles de puesto

En 2019, el ISSSTE contó con 296 profesiogramas, divididos en base y confianza; no obstante, el instituto no acreditó la totalidad de los profesiogramas, debido a que no constató las vacantes de pediatría, ginecología, cardiología, entre otras.

El relación con el personal de base y confianza el ISSSTE no acreditó contar con información relacionada a los nombramientos del personal durante el periodo 2014-2019, lo que implica un riesgo en términos de que la institución no cuente con un registro del personal que labora en el instituto.

Se constató que el ISSSTE mediante la Junta Directiva autorizó el Programa Anual de Contratos de Prestación de Servicios Profesionales por Honorarios, por un monto de 89,155.0 miles de pesos para 952 contratos, sin que fuera remitido; ni acreditó las adecuaciones realizadas de la contratación de los servicios profesionales por honorarios.

Se constató que el ISSSTE ejerció un monto de 9,069.8 miles de pesos, para 684 contratos de los prestadores de servicios profesionales por honorarios, lo que significó 89.8% menos en

relación con el monto aprobado y 28.2% menos contratos, lo que denota una inconsistencia entre el monto autorizado y el ejercido, ya que no es proporcional con el número de plazas que estuvieron vigentes en 2019.

El ISSSTE no señaló las variaciones entre las plazas eventuales reportadas en el RUSP contra las señaladas en su base de datos; ni acreditó evidencia documental que constatará las contrataciones, por lo que fue posible verificar si las plazas constituyen el total asignado para ese año; asimismo, se observó que en la base de datos en la fila 29, no se registró información correspondiente al “número de empleado, RFC, CURP, nombre, género y fecha de ingreso”, lo que significa un riesgo en términos de que la entidad fiscalizada no cuente con información de calidad en relación a las plazas temporales.

En relación con los residentes y becarios, el ISSSTE no acreditó contar con información relacionada con el ingreso de estos en el ejercicio fiscal 2019, por lo que no fue posible verificar la evolución de las plazas, ni las áreas que contaron con este tipo de personal, lo que denota una deficiencia en la administración que regula el ingreso de estos.

2019-1-19GYN-07-1388-07-001 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establezca en sus profesiogramas, el nivel y subnivel de las plazas, así como la unidad administrativas o área de adscripción a la que pertenece; que establezca mecanismo que le permita cuantificar al personal de confianza, base, honorarios, eventuales, residentes y becarios, con la finalidad de que pueda identificar el total de las plazas con las que cuenta por ejercicio fiscal y que las mismas sean equivalentes con lo reportado en el RUSP, a fin de desarrollar e implementar estrategias integrales para garantizar la suficiencia, formación y profesionalización del personal encargado de otorgar los servicios de salud, con objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 4, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; las disposiciones 19 y 29, fracción I, del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera; el artículo 15, fracción III, del Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el apartado 5.3.1.2 Departamento Técnico, función 7, del Manual de Organización General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el artículo 14, fracciones I y II y, 116, párrafo primero, de las Condiciones Generales de Trabajo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el artículo 10, del Reglamento de Escalafón de Trabajo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el artículo 7, fracciones I y V, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, el artículo 1, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe y acredite ante la Auditoría Superior de la Federación los resultados y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2. Regulación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera del ISSSTE

En 2019, el ISSSTE contó con un marco normativo general y específico para regular sus funciones; sin embargo, en su análisis y revisión se detectó que, en materia de administración de personal y desempeño del capital humano, para determinar si existieron equivalentes de los subsistemas del SPC, se identificaron debilidades y riesgos al no contar con uniformidad en un documento para poder evaluar y dar seguimiento al estado que guarda la Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación, ya que en las vertientes del análisis no se especifica con detalle cuáles son los procesos y procedimientos a seguir para lograr su objeto, ni que con ello se garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, situación que pone en riesgo un desarrollo en la función pública del instituto y la adecuada regulación de su actuar.

En la elaboración de su marco normativo específico se observó que el ISSSTE contó con los documentos vigentes a 2019, que fueron acorde con las necesidades y características institucionales.

También, en su marco normativo específico, se identificó que las unidades responsables de la operación de los procesos y procedimientos para evaluar el Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación, fueron limitativos para emitir un pronunciamiento de uniformidad para su evaluación y seguimiento de un equivalente de los subsistemas del SPC, ya que el instituto no acreditó a la fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, su avance para la integración de un grupo de trabajo que diera seguimiento a la elaboración de los lineamientos del SPC en el ISSSTE, por lo que no observó lo dispuesto en el párrafo tercero del Acuerdo 36.1316.2008 de la Junta Directiva por el que se autoriza abrogar los acuerdos 33.1299.2005, 26.1302.2006 y 26.1302.2006-Bis, referentes a los lineamientos para la integración y funcionamiento del Comité y Subcomité del Servicio Profesional de Carrera; las Reglas de Operación del Comité y del Subcomité; así como reformas y adiciones a los citados lineamientos, publicado el 10 de febrero de 2009 en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Las deficiencias detectadas en la normativa general y específica ponen en riesgo la adecuada regulación de la Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación, similares a los subsistemas del SPC, que aseguren el desarrollo del capital humano y la función pública basada en el mérito y la igualdad de oportunidades.

2019-1-19GYN-07-1388-07-002 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como responsable de la regulación de la normativa general y específica del instituto, realice un diagnóstico y análisis de su aplicación para evaluar y dar seguimiento precisa a la Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de

Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación, y con base en ello, realice las modificaciones pertinentes en su marco normativo regulatorio, a efecto de evaluar y valorar la pertinencia de la implementación de un Servicio Profesional de Carrera en el instituto, con objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 1, 2, párrafo primero, y 13, párrafo último, de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; 7, fracciones I y V, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 1º, párrafo segundo de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 1º, del Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y, párrafo tercero, del Acuerdo 36.1316.2008 de la Junta Directiva por el que se autoriza abrogar los acuerdos 33.1299.2005, 26.1302.2006 y 26.1302.2006-Bis, referentes a los lineamientos para la integración y funcionamiento del Comité y Subcomité del Servicio Profesional de Carrera; las Reglas de Operación del Comité y del Subcomité, así como reformas y adiciones a los citados lineamientos, e informe y acredite ante la Auditoría Superior de la Federación los resultados y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

3. Planeación de recursos humanos

Se constató que, en 2019, el ISSSTE no contó con un Manual de Organización General actualizado, debido a que la Dirección Normativa de Administración y Finanzas no se encuentra alineada con su estatuto orgánico, ni cuenta con un manual específico, por lo que no se estableció una normativa que regulara la administración de los recursos humanos lo que significó un riesgo en términos del aprovechamiento del capital humano.

En relación con el RUSP con el análisis de las 24 quincenas del 2019, se constató que existieron inconsistencias en el registro de la información, por lo que el ISSSTE no acreditó que, en 2019, los datos de los servidores públicos contenidos en el RUSP fuera de calidad y veracidad, ya que no se estableció una coordinación y verificación de los datos registrados, por lo que su operación fue deficiente.

En el análisis de la información, se observó que el ISSSTE remitió el documento "Transformación del ISSSTE", en el cual se encuentra el diagnóstico de la estructura orgánica que señala que en ese año contó con 4,192 plazas de mando; sin embargo, en las 24 bases de datos del RUSP se observó que a inicios del 2019 contó con 4,031 plazas, 116 (2.7%) menos de las registradas en el documento y a finales del 2019 se registraron 4,017 lo que significó 175 (4.2%) menos de las señaladas por el ISSSTE, sin que el mismo indicara el motivo de las variaciones.

Se constató que, al cierre de 2019, las plazas de Director General o equivalente mantuvo el mismo número de plazas; asimismo, se observó que tres (60%) de los grupos jerárquicos pertenecientes a la Dirección General o Equivalente, Dirección de Área y Enlace aumentaron sus vacantes, mientras que la Subdirección de área se redujo 64 (3.9%) y en la Jefatura de Departamento se recortaron 20 (1.3%), respecto al inicio del año.

Se constató que, a raíz del Memorándum del 3 de mayo de 2019, suscrito por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el ISSSTE estableció una propuesta de reestructura orgánica, por la cual el instituto canceló 100 plazas de mando y enlace; sin embargo, no acreditó la cancelación de estas ni remitió el memorándum.

Además, se observó que se envió a la Secretaría de la Función Pública, la propuesta para la reducción del 20% en el número de Direcciones Normativas y plazas de mando del instituto, con la finalidad de avanzar hacia la etapa de autorización y registro de la estructura orgánica del ISSSTE; al respecto, el instituto no remitió información que acredite la aprobación de la propuesta.

Se verificó que, en 2019, el ISSTE contó con un Programa Operativo Anual el cual establece actividades relacionadas al capital humano; sin embargo, su desempeño es deficiente debido a que de las 30 actividades relacionadas a los recursos humanos el 16 (53.3%) acciones no lograron cumplir con la meta programada, lo que dificulta que el instituto cuente con personal profesionalizado y por lo tanto se brinden seguros, prestaciones y servicios de calidad a la derechohabencia.

2019-1-19GYN-07-1388-07-003 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado actualice sus manuales y reglamentos en alineación con el estatuto orgánico; asimismo, que implemente mecanismos de control que aseguren que la información señalada en el Registro de Servidores Públicos del Gobierno Federal esté debidamente requisitada en todos sus campos y sea acorde con lo señalado en su catálogo, con la finalidad de contar con información de la calidad, integralidad y veracidad para la toma de decisiones en relación al capital humano; además que implemente estrategias que permitan cumplir las actividades señaladas en el POA, en términos de una mejora en la calidad de los seguros, prestaciones y servicios otorgados a la derechohabencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 208, fracción VI, 220, fracción VI, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; la disposición 77, fracción I, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera; el artículo 15, fracción III, del Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el apartado "2.1.1.1 Departamento de Personal y Recursos Financieros", función 2, apartado "5.3.4 Jefatura de Servicios de Desarrollo Humano", función 8, apartado "5.3.4.1 Departamento de Planeación", función 4, apartado "5.3.1.2 Departamento Técnico", función 1, del Manual de Organización General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y, el artículo 7, fracciones I y V, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e informe y acredite ante la Auditoría Superior de la Federación los resultados y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

4. Ingreso

En los procesos de ingreso efectuados por el ISSSTE en 2019, se identificaron deficiencias en todos sus elementos debido a que no acreditó la realización de convocatorias públicas o de difusión alguna para que cualquiera, en igualdad de oportunidades, con base en el mérito y la competencia pudiera participar y contender para ocupar una vacante dentro del ISSSTE.

Para verificar que en 2019, los procesos de reclutamiento y selección de personal del ISSSTE, se realizaron de conformidad con los requisitos establecidos en el numeral 39 del, “Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera”, el artículo 12, fracciones I, II, III y IV, del Reglamento de Bolsa de Trabajo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado” y el artículo 10, fracciones I, II, III, IV y V, de las “Condiciones Generales de Trabajo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”, de un universo de 10,958 expedientes de los registros de alta para el ingreso al ISSSTE, se seleccionó una muestra aleatoria estratificada de 373 expedientes, con un nivel de confianza de 95.0%, un margen de error de 5.0% y una probabilidad de observar incumplimientos del 50.0%.

En el análisis realizado a los expedientes de los registros de alta para el ingreso al ISSSTE del tipo de puesto B, se encontró que el 100.0% de ellos presentaron al menos un incumplimiento, ya que el 98% (294) no contó con la Constancia de Recursos Humanos del tiempo prestado al Instituto; el 90.3% de documento que acreditara el parentesco; el 88.0% de la propuesta de la Bolsa de Trabajo; el 88.0% de la constancia de no inhabilitación federal; el 80.0% de la orden de presentación de la subcomisión mixta; el 74.0% de la constancia de registro y refrendo en la bolsa de trabajo; el 59.0% no contó con la validación del nivel académico; el 54.3% carecía de la constancia de nombramiento y/o movimiento de personal; el 73.0% del informe de evaluación del personal y en el 39.3% de la muestra no se acreditó la existencia del expediente.

En el análisis realizado a los expedientes de los registros de alta, para el ingreso al ISSSTE del tipo de puesto C, se encontró que el 100.0% de ellos presentaron al menos un incumplimiento, ya que el 100% no contó con el manifiesto de no ocupación dentro de la APF, el 97.3% no contó con la validación de la aplicación de entrevistas; el 90.4% no contó con la validación de aplicación de evaluaciones; el 88.0% careció de la constancia de no inhabilitación federal; el 78.1% no contó con los certificados de aptitud; el 77.0% con la validación de la experiencia laboral; el 64.4% con la validación del nivel académico; el 63.0% con la constancia de nombramiento o movimiento y del 42.5% no se acreditó la existencia del expediente.

Con base en los resultados de la muestra realizada, la ASF infiere con un 95.0% de confianza que el 100.0% de los expedientes de los registros de alta para el ingreso al ISSSTE, en 2019 podrían presentar los mismos incumplimientos, por lo que no sería posible constatar que

fueron objetivos, transparentes y que permitieron garantizar el ingreso de los candidatos más aptos y acordes con las necesidades institucionales.

Lo anterior denota la falta de supervisión en la aplicación de la normativa para la selección de personal que asegure reclutar a personas idóneas para cada puesto por su escolaridad, trayectoria laboral, buena actitud y honestidad.

Respecto de los factores de valoración, la normatividad del ISSSTE se contradice y se encuentra incumpliendo la normatividad, ya que expresamente, el artículo 12 del RBTISSSTE señala que para determinar la puntuación que corresponda a los candidatos, entre los factores que se tomarán en cuenta se encuentra el "Parentesco que tenga con trabajador de base o extrabajador del Instituto jubilado o pensionado, sea hijo, hermano o relación de cónyuge que se comprobará con las copias certificadas de las actas de nacimiento y matrimonio de ambos", mientras que en el artículo 4 del mismo reglamento es señalado que "La Bolsa de Trabajo tendrá como objetivo primordial reclutar a personas idóneas para cada puesto que por su escolaridad, trayectoria laboral, buena actitud y honestidad puedan ser consideradas candidatos para ocupar plazas en el Instituto" y en el numeral 5.3.4.4, función 6 del MOGISSSTE, se mandata al Departamento de Selección de Personal, "Coordinar con las áreas administrativas la elaboración de la descripción, perfil y valuación de puestos de servidores públicos de mando, con elementos objetivos acerca de la habilidad, esfuerzo y responsabilidad que requiere el desempeño de éstos, manteniendo el equilibrio orgánico funcional con los ocupantes de la estructura orgánica", por último, en el artículo 123 apartado B, fracción VII de la CPEUM, se indica que, "B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores: "VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes". El factor del parentesco en la puntuación no es objetivo, ni permite valorar las competencias de los candidatos, en detrimento de la igualdad de oportunidades y la competencia por mérito.

2019-1-19GYN-07-1388-07-004 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con base en el diagnóstico de su normativa interna, la modifique a efecto de acatar lo mandado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como el "Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera", a efecto de suprimir de los elementos de puntuación para el ingreso al instituto el parentesco, ya que contradice que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes; asimismo, para que acredite la realización de convocatorias públicas o de difusión alguna para que cualquiera, en igualdad de oportunidades y con base en el mérito y la competencia pueda participar y contender para ocupar una vacante dentro del instituto y, para que implemente mecanismos de control que aseguren la aplicación de la normativa para la selección de personal permitiendo reclutar a personas idóneas para cada puesto por su escolaridad, trayectoria laboral, buena actitud y honestidad y que dichos requisitos se integren debidamente en los expedientes, en

cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 123, apartado B, fracción VII y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 7, fracciones I y II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; disposición 39, del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera; apartado "5.3.4.4 Departamento de Selección de Personal", función 1, del Manual de Organización General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; artículos 4 y 12, del Reglamento de Bolsa de Trabajo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y, artículo 10, fracciones I, II, III, IV y V, de las Condiciones Generales de Trabajo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, e informe y acredite ante la Auditoría Superior de la Federación los resultados y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

5. Desarrollo profesional

En 2019, el ISSSTE no contó con un modelo enfocado al capital humano, que sustituyera al Servicio Profesional de Carrera, en incumplimiento a lo indicado en el párrafo tercero del ACUERDO 36.1316.2008 de la Junta Directiva por el que se autoriza abrogar los acuerdos 33.1299.2005, 26.1302.2006 y 26.1302.2006-Bis, referentes a los lineamientos para la integración y funcionamiento del Comité y Subcomité del Servicio Profesional de Carrera; las Reglas de Operación del Comité y del Subcomité, así como reformas y adiciones a los citados lineamientos en que el se instruyó a analizar y proponer un nuevo modelo en la materia.

En relación con el desarrollo profesional se observó que, en 2019, el ISSSTE, no acreditó la coordinación entre el titular del instituto con la Comisión Mixta de Escalafón en términos de presentar las vacantes disponibles para los ascensos y promociones, debido a que solamente se presentó información de 26 plazas en inconsistencia y falta de correlación con las 108 convocatorias publicadas, además las convocatorias no indicaron el sueldo ni el carácter de la vacante.

En 2019, la entidad fiscalizada no acreditó el total de los funcionarios que obtuvieron promociones y estímulos; asimismo, no constató que los mismos se realizaran con base en los conocimientos, las actitudes, la disciplina, la puntualidad, la asistencia y la antigüedad.

Se observó que, en 2019, el ISSSTE no vigiló la correcta aplicación de los procesos de promoción e ingreso, debido a que no acreditó que el personal que obtuvo la vacante fuera el que logró la mejor y mayor calificación, lo que supone un riesgo en términos de que no se apliquen los ascensos, promociones y estímulos con base en el mérito.

2019-1-19GYN-07-1388-07-005 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establezca mecanismos que permitan la difusión de las convocatorias de las plazas vacantes y que efectúe con base en los valores de factores escalafonarios de conocimientos, aptitud,

disciplina, puntualidad, asistencia y antigüedad, los ascensos, promociones, premios y estímulos, que garanticen la estabilidad laboral a sus trabajadores, a fin de proporcionar seguros, prestaciones y servicios eficientes y de calidad a la derechohabiente, en cumplimiento de lo señalado en los artículos 57 y 61 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado b) del artículo 123 constitucional; los artículos 34, 46, fracción I, párrafo segundo, 48 y 51, párrafo primero, del Reglamento de Escalafón de Trabajo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el párrafo tercero del ACUERDO 36.1316.2008 de la Junta Directiva por el que se autoriza abrogar los acuerdos 33.1299.2005, 26.1302.2006 y 26.1302.2006-Bis, referentes a los lineamientos para la integración y funcionamiento del Comité y Subcomité del Servicio Profesional de Carrera; las Reglas de Operación del Comité y del Subcomité, así como reformas y adiciones a los citados lineamientos, además del artículo 7, fracciones I y V, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e informe y acredite ante la Auditoría Superior de la Federación los resultados y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

6. Capacitación y Certificación de Capacidades

Se verificó que, en el 2019, el instituto no acreditó evidencia del diseño, organización y difusión de los programas anuales de capacitación y la detección de necesidades para la totalidad de sus unidades, debido a que de las 60 unidades administrativas, sólo 30 (50.0%) de ellas presentaron su respectivo Programa Anual de Capacitación y su Detección de Necesidades para la construcción de su Programa de Capacitación Anual en 2019; asimismo, 20 (33.3%) acreditaron el PAC, pero no así su DNC que es la base para el diseño y construcción de su Programa Anual de Capacitación; y los 10 (16.7%) restantes no acreditaron documentalmente tanto sus DNC, como su PAC 2019.

Se observó que en 2019 se programaron 171 cursos, de los cuales, la entidad fiscalizada solamente acreditó 19 (11.1%) sin que el instituto indicara las causas por las cuales no se llevaron a cabo los demás cursos, por lo que se constató que en ese año no se estableció una instrumentación y supervisión del cumplimiento de los programas de capacitación.

Se constató que, en 2019, el ISSSTE no especificó todas las capacitaciones brindadas por las entidades federativas, debido a que solamente se comprobó el 5.4% (4,186) de las mismas; mientras que en 15 estados no hubo registro; además, en el estado de Durango mediante nota sin número se señaló que no aplica capacitación a residentes y becarios, sin que la entidad fiscalizada explicara las razones; por lo que en términos generales se observó que el instituto no contó con una normativa específica para la capacitación del personal residente y becario; tampoco estableció una coordinación con las demás unidades del instituto, incluidas las regionales.

En relación con la certificación de los funcionarios del ISSSTE, el instituto no acreditó las certificaciones relacionadas al ejercicio fiscal 2019.

2019-1-19GYN-07-1388-07-006 Recomendación

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado instrumente mecanismos de control y supervisión que permitan asegurar el cumplimiento del diseño, organización, ejecución y evaluación de los programas de actualización, capacitación y entrenamiento de su personal de confianza, base, honorarios y eventuales, además de los residentes y becarios, con base en su diagnóstico de detección de necesidades a fin de certificar a su capital humano, permitiendo otorgar los seguros, prestaciones y servicios a la derechohabencia, en cumplimiento de los artículos 4, fracción IV. Servicios culturales, inciso b, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; 15, del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 15, párrafo primero, fracción V, del Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; del apartado "2.3.3 Jefatura de Servicios de Enseñanza e Investigación", funciones 1, 2 y 3 y apartado "2.3.3.1 Departamento de Enseñanza y Capacitación", función 2, del Manual de Organización General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y, del artículo 7, fracciones I y V, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e informe y acredite ante la Auditoría Superior de la Federación los resultados y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

7. Evaluación del Desempeño

En 2019, el ISSSTE, no estableció e implementó mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos del Instituto, lo que genera un riesgo en términos de que no se establecieron parámetros e indicadores que permitieran decidir sobre los ascensos, promociones, premios y estímulos de los funcionarios pertenecientes al instituto.

Asimismo, se constató que, a la fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, se desconoce los avances que se han tenido en relación con la creación de un nuevo modelo enfocado a la profesionalización del capital humano en el instituto.

2019-1-19GYN-07-1388-07-007 Recomendación

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado diseñe e implemente un nuevo modelo enfocado a la profesionalización del capital humano y que el mismo cuente con un sistema de evaluación del desempeño, que establezca directrices e indicadores que permitan la medición del desempeño e instituya los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, que garanticen la estabilidad laboral, a fin de proporcionar seguros, prestaciones y servicios eficientes y de calidad a la derechohabencia, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 15, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; de las disposiciones 33 y 55, primer párrafo, del "Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera"; del artículo 15, párrafo primero, fracción VI, del Estatuto Orgánico del Instituto de

Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y, el "ACUERDO 36.1316.2008 de la Junta Directiva por el que se autoriza abrogar los acuerdos 33.1299.2005, 26.1302.2006 y 26.1302.2006-Bis, referentes a los lineamientos para la integración y funcionamiento del Comité y Subcomité del Servicio Profesional de Carrera, las Reglas de Operación del Comité y del Subcomité; así como reformas y adiciones a los citados lineamientos", e informe y acredite ante la Auditoría Superior de la Federación los resultados y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

8. Separación

En las licencias otorgadas, el ISSSTE registró en el periodo 2014-2019 un total de 31,013, donde destacó que el año con menos licencias fue 2014 con 3,870, mientras que el año con más separaciones fue 2018 con 6,408, que significaron un 19.3% más que el promedio de 2015-2018, el cual fue de 5,169 licencias; además, las 3 principales causales correspondieron a "licencias con sueldo por fallecimiento de familiar" con un total de 8,812 (28.4%), "licencia con sueldo por trámite de pensión" con 8,666 (27.9%) y, licencia sin sueldo por asuntos particulares con 5,592 (18.0%) las cuales representaron el 74.3% (23,071) respecto del total, mientras que las 12 causales restantes, representaron 25.7% con 7,934 licencias.

En 2019, de la revisión de los 15 tipos de licencia otorgados por el ISSSTE, destacaron 3, los cuales concentraron el 73.0%, distribuidos en "licencias con sueldo por tramite de pensión" con un 32.0% (1,938), "licencias con sueldo por fallecimiento de familiar" con un 26.0% (1,572) y "licencias con sueldo por comisión sindical" con un 14.9% (904); y el 27.0% (1,633) se distribuyó en los 12 tipos restantes, sin embargo, el instituto no acreditó la evidencia documental de las licencias otorgadas.

Las separaciones realizadas en el periodo 2014 a 2019 fueron por 22,090, donde en 2014 se registró el menor número con 2,087 que significaron el 9.4% respecto del total, mientras que el año con más separaciones fue en 2019, con 5,277 que concentró el 23.9%; además, se identificaron 18 tipos de separación, donde se observó que los registrados con menor número de casos fue "Cese con estatus lic. S/G sdo" con un caso, mientras que los tres motivos más recurrentes fueron "Baja por Renuncia" con un total de 8,879 separaciones (40.2%), "Baja por Jubilación" con 4,652 (21.1%) y, "Baja por Término de Com. Plaza de Conf." con 4,314 separaciones (19.5%).

En 2019, se constató que el motivo de separación con menos casos fue "Baja por Término de Interinato" con 2 casos y, los 3 más recurrentes fueron "Baja por Renuncia" con un total de 2,133 separaciones (40.4%), "Baja por Jubilación" con 1,230 (23.3%) y, "Baja por Término de Com. Plaza de Conf." con 844 (16.0%), sin que el instituto remitiera un glosario de términos o referencias con las especificaciones por tipo de causa de separación; ni acreditó la evidencia documental de las separaciones señaladas. Se determinó que la separación por renuncia prevalece por lo que el instituto no promovió las condiciones óptimas para la retención del talento y la promoción del desarrollo profesional.

Con el análisis de los casos de licencias y separaciones de personal, destaca que, en 2014 se presentó el menor número de licencias y separaciones, y aumentó con el paso de los años, ya que en las licencias aumentó en 2,177 casos (36.0%) al pasar de 3,870 licencias en 2014 a 6,047 licencias en 2019; y en el caso de las separaciones en 3,190 casos (60.5%), al pasar de 2,087 en 2014 a 5,277 en 2019.

2019-1-19GYN-07-1388-07-008 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, mantenga un adecuado registro de la documentación e integración de expedientes de los procesos de licencias y separaciones o bajas de los servidores públicos efectuados; planee, organice, administre, promueva y garantice la permanencia de los recursos humanos en el instituto, a fin de contar con el personal profesionalizado que cumpla la consecución de los objetivos institucionales, de conformidad con lo establecido en las disposiciones 371 y 373, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera; el apartado "2.1.1.1 Departamento de Personal y Recursos Financieros", objetivo y función 2, del Manual de Organización General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el artículo 28, fracción V, de las Condiciones Generales de Trabajo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y el artículo 7, fracciones I y V, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e informe y acredite ante la Auditoría Superior de la Federación los resultados y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

9. Control y Evaluación de la operación de la vigilancia y corrección del personal del ISSSTE

La información y evidencia documental incluida por el ISSSTE fue insuficiente para determinar que diseñó y operó procedimientos y medios que le permitieron efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación de su personal, ya que, aun cuando realizó el envío de fichas informativas y explicó el funcionamiento del sistema interno de evaluación, del "Programa Institucional", "Plan de Trabajo", "Informe de Evaluación 2019" e "Informe Anual de Evaluación del Programa Anual de Trabajo"; de exponer en el "Informe Anual de Evaluación 2019" las acciones llevadas a cabo para administrar, coordinar, gestionar y controlar los recursos humanos con base en criterios de austeridad, racionalidad, disciplina presupuestaria, economía, eficacia, eficiencia, transparencia, y honestidad; envió los "Lineamientos para el levantamiento de actas administrativas, aplicación de sanciones y elaboración de avisos de rescisión del ISSSTE" y de los Indicadores de sus Programas Presupuestarios, no existió una explicación del diseño y operación de procedimientos y medios que permitieron efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del personal del ISSSTE; y de que remitió evidencia documental de la reorganización de la plantilla de personal y la reestructura orgánica.

2019-1-19GYN-07-1388-07-009 Recomendación

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en cumplimiento de la normativa diseñe y opere procedimientos y medios que le permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del personal del ISSSTE e incluya dicha información en sus documentos de rendición de cuentas, con el fin de garantizar la eficacia y eficiencia en los seguros, prestaciones y servicios otorgados, en términos de lo establecido en el artículo 59, fracción XI, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; el artículo 15, del Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; los artículos 15, 32 y 220, fracciones IX, X y XVI, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; los artículos 13, fracción II, y 15, párrafo primero, del Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el apartado 1, función 5 y 6, y apartado 5, función 4, del Manual de Organización del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y el artículo 7, fracciones I y V, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e informe y acredite ante la Auditoría Superior de la Federación los resultados y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

10. Quejas de la derechohabencia y sanciones al personal

El periodo de análisis de las quejas registradas correspondió de 2015-2019, donde se verificaron el motivo que la originó y la propuesta de solución que el instituto otorgó, las cuales fueron por 122,533, donde el año 2019 superó los registros respecto de los años anteriores, con 23,219 que significaron el 18.9% del total, situación que no pudo ser cuantificable porque el ISSSTE no dispuso de indicadores de desempeño o de sus unidades responsables con metas anuales con los que se pudiera establecer un parámetro de medición de lo que se pretendió lograr en el año, así como de los registros de aumento o disminución que permitan mejorar el desempeño del instituto y la calidad con la que se otorgan los seguros, prestaciones y servicios en beneficio de la derechohabencia.

Con la revisión de las 122,533 quejas registradas en el periodo 2015-2019, se identificaron 54 motivos que las causaron y 26 propuestas de solución asignada a cada una, donde el 40.4% se vinculó en dos causas, una con el despotismo y maltrato que concentraron el 23.8% del total con 29,220 y, la solución descrita consistió en el envío de exhorto al servidor público implicado; y la segunda por deficiencia en el servicio con un 16.6% y 20,345 registros, con la solución de una emisión de memorándum al jefe de servicio para mejorar la atención del derechohabiente; en cuanto a 2019, se determinó el 55.6% de sus registros se relacionaron en esas mismas causas, pero con mayor énfasis en las deficiencias en el servicio con el 32.3% que fueron 7,505, seguida del despotismo y maltrato con el 23.3% y 5,411, ambas con la misma solución relacionada en el periodo, sin que el instituto precisara si alguna de estas propuestas de soluciones derivó en alguna sanción a fin de evitar su recurrencia.

Del periodo 2015-2019 se analizaron los servicios donde se registraron las causas de las quejas, se observó que el 51.1% correspondieron a los servicios de medicina familiar con 14,945 (12.2%), dirección con 12,871 (10.5%), urgencias con 12,276 (10.0%), archivo clínico

con 7,588 (6.2%), administración con 5,371 (4.4%), recursos materiales con 5,368 (4.4%), y enfermería con 4,136 (3.4%), donde se mantuvieron similares durante el periodo, excepto por 2019, ya que su tendencia fue distinta al aumentar sus quejas, y sus registros concentraron el 50.5% a los servicios de medicina familiar con 3,500 (15.1%), farmacia con 2,183 (9.4%), urgencias con 2,058 (8.9%), archivo clínico con 1,467 (6.3%), administración con 993 (4.3%), enfermería con 799 (3.4%) y radiología e imagen con 717 (3.1%); sin embargo, al no disponer de indicadores o estudios que permitan evaluar su mejora en el desempeño, y si las quejas dieron lugar a la aplicación de sanciones por parte de los representantes del instituto a fin de evitar su recurrencia, no fue posible identificar si en 2019 la institución promovió y desarrolló acciones de mejora en las unidades médicas y administrativas con objeto de conocer el grado de satisfacción de los derechohabientes en el otorgamiento de seguros, prestaciones y servicios, así como de la imagen institucional.

2019-1-19GYN-07-1388-07-010 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como responsable del otorgamiento de seguros, prestaciones y servicios a la derechohabiente, realice un diagnóstico y análisis donde se proponga la inclusión de indicadores de desempeño en la Matriz de Indicadores para Resultados o indicadores internos de sus unidades responsables, que permitan evaluar el estatus de las quejas recibidas y sus propuestas de solución, vigilancia, de seguimiento, y en su caso, de sanción a fin de evitar su recurrencia, y con base en ello, realice los registros correspondientes donde intervengan las áreas relacionadas del instituto, a efecto de mejorar la atención, calidad y servicio a la derechohabiente, con objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 15, fracción VIII, del Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el apartado "1.3.2 Jefatura de Servicios de Conciliación y Dictaminación de Quejas y Reembolsos", objetivo y función 1, del Manual de Organización General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el artículo 100, fracciones I, II, III y IV, de las Condiciones Generales de Trabajo del ISSSTE, y el artículo 7, fracciones I y V, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e informe y acredite ante la Auditoría Superior de la Federación los resultados y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

11. Capital Humano

En 2019, en términos del Desempeño del Capital Humano, perfiles y Servicio Profesional de Carrera en el ISSSTE, o su equivalente, se determinó que en ese año el instituto no contó con un SPC aun cuando contaba con un acuerdo de su Consejo en el que se instruyó a proponer un mecanismo en la materia ante el precedente de haber contado con SPC, situación por la que se evaluaron la regulación del instituto de forma general y específica; los perfiles de puesto; y la administración del personal del ISSSTE en materia de la planeación de recursos humanos en cuanto al Ingreso, Desarrollo Profesional, Capacitación y Certificación de Capacidades, Evaluación del Desempeño, Separación, Control y Evaluación, y Quejas, donde se determinó que si bien, el ISSSTE atiende sus objetivos institucionales se detectaron

deficiencias en la materia, por lo que deberá atenderlas en el ámbito de su competencia, a fin de que su capital humano cuente con la profesionalización, los conocimientos, competencias y habilidades para el otorgamiento eficiente, eficaz y de calidad de los seguros, prestaciones y servicios a la derechohabencia.

2019-1-19GYN-07-1388-07-011 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con base en el diagnóstico de su normativa general y específica aplicable y equivalente al Servicio Profesional de Carrera, realice las adecuaciones necesarias, a fin de que observe los objetivos y requerimientos de su capital humano, perfiles y la planeación, administración y organización de su personal y en el desarrollo su capital humano, que contribuya en la realización de sus funciones con la profesionalización, los conocimientos, las competencias y habilidades para el otorgamiento eficiente, eficaz y de calidad de los seguros, prestaciones y servicios a la derechohabencia, con objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos primero, y tercero, disposiciones 1 y 45, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera, y el artículo 13, párrafo primero, y fracción V, de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, e informe y acredite ante la Auditoría Superior de la Federación los resultados y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

12. Sistema de Evaluación del Desempeño

En 2019, el Sistema de Evaluación del Desempeño del ISSSTE presentó deficiencias que impidieron determinar un programa que atendiera los objetivos, estrategias y directrices de la planeación nacional relacionados con la profesionalización de los recursos humanos, debido a que no acreditó que contara con un árbol de problema y objetivos para el programa presupuestario E045 "Prestaciones Sociales", el cual fue el único programa en el que incluyó dos indicadores relacionados con el tema, tal como lo declaró el instituto, por lo que no fue posible verificar si la entidad fiscalizada realizó un análisis que permitiera identificar el origen, la actuación y los resultados obtenidos y no se identificaron elementos que permitieran analizar y valorar las opciones de acción más efectivas para lograr los objetivos deseados del programa.

Aunado a lo anterior, como resultado del análisis de la lógica vertical, se determinó que presenta deficiencias, debido a que la relación causa-efecto entre los objetivos de los niveles de Propósito y Fin no es suficientemente clara, pues si bien el objetivo de fin se alinea con el apartado "I. Política y Gobierno" del PND 2019-2024, no es posible determinar su contribución a la planeación sectorial, ni al Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024; además, el objetivo de Propósito se consideró insuficiente puesto que no se identificó ningún objetivo relacionado con los Perfiles de Puesto, Desarrollo Profesional, Capacitación y Certificación de

Capacidades, Evaluación del Desempeño , Separación, Control y Evaluación, Quejas y capital humano del ISSSTE.

Respecto de la lógica horizontal, mediante el análisis de los 18 indicadores de la MIR 2019, la ASF se constató que en relación al nivel “Fin” el indicador no es claro, ya que señala como método de medición la “Suma de mujeres y hombres beneficiados por las buenas prácticas de inclusión laboral de los centros de trabajo (reconocidos con los distintivos: Empresa Incluyente Gilberto Rincón Gallardo; Empresa Familiarmente Responsable; Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil) y los mecanismos de coordinación y vinculación interinstitucional”, mientras que el objetivo del nivel “Fin” consistió en “el otorgamiento de prestaciones económicas, sociales y culturales a los trabajadores del estado, pensionados y sus familiares”, por lo que no es posible comprender si únicamente se está considerando a los trabajadores que laboren en centros de trabajo reconocidos con los distintivos: Empresa Incluyente Gilberto Rincón Gallardo; Empresa Familiarmente Responsable; Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil o a la totalidad de los trabajadores del estado, pensionados y sus familiares.

En relación con el nivel “Propósito”, se observó que presenta ambigüedad en lo que quiere lograr, ya que, en la descripción “Los trabajadores del Estado, pensionados y sus familiares disminuyen la vulnerabilidad económica”, no es claro a qué se refiere con “vulnerabilidad económica”; asimismo, no se observa la vinculación con el indicador.

En el nivel “Componente”, se constató que los cinco cumplen con la sintaxis del objetivo en cumplimiento con la normativa contenida en “La Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos”; asimismo, el objetivo, el indicador y el método de cálculo están relacionados entre sí.

Sin embargo, en los componentes uno, dos y tres se encontraron inconsistencias las cifras establecidas en el Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, sin que la entidad fiscalizada especificara una justificación.

En el nivel “Actividad”, se observó que siete están relacionados entre el objetivo, el indicador y el método de cálculo, asimismo, se constató que hay dos indicadores de capacitación y Programa Anual de Capacitación del ISSSTE, objeto de esta auditoría.

Del análisis general a la MIR del Pp E045 “Prestaciones Sociales”, se determinó que, el programa no permite establecer con claridad los objetivos y resultados esperados, al no definir sus indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados generados por la acción gubernamental. Esto como resultado del análisis tanto de la lógica vertical como horizontal, análisis del cual presentó deficiencias en sus distintos niveles. Asimismo, no se encuentran indicadores en la MIR del Pp E045 orientados a las actividades relativas con los Perfiles de Puesto, Desarrollo Profesional, Capacitación y Certificación de Capacidades, Evaluación del Desempeño, Separación, Control y Evaluación, Quejas y capital humano del ISSSTE, lo cual constituye el alcance de la presente auditoría.

En el análisis del POA en 2019, se identificó que, aunque cuenta con actividades relacionadas con el desarrollo del capital humano, su desempeño es deficiente debido a que 16 (53.3%) acciones no lograron cumplir con la meta programada, lo que dificulta el logro de los objetivos institucionales.

Hechos posteriores

La entidad fiscalizada señaló mediante una nota informativa signada que “En el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2020, el Pp E-045 “Prestaciones Sociales” fue escindido en cuatro Pp, E-046, E-047, E-048 y E-049, atendiendo así las sugerencias del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social”; sin embargo, de su revisión en ninguno de los programas incluyó indicadores relacionados con el desarrollo del capital humano del instituto que constituye su recurso más importante en virtud de dedicarse al otorgamiento de servicios de salud como actividad principal.

2019-1-19GYN-07-1388-07-012 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado diseñe un programa presupuestario con objetivos e indicadores claros en los niveles de Fin, Propósito, Componente y Actividad, que cuente con un árbol de problemas y de objetivos, a efecto de que sean suficientes y adecuados para evaluar el desempeño en materia de Perfiles de Puesto, Desarrollo Profesional, Capacitación y Certificación de Capacidades, Evaluación del Desempeño, Separación, Control y Evaluación, Quejas y Capital Humano del ISSSTE; asimismo, que establezca mecanismos que le permitan efectuar las metas programadas en el POA, con la finalidad de cumplir con los objetivos institucionales, de conformidad con el numeral IV.2.2, "Secuencia de elaboración de la MIR", de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados; los numerales 2 y 3, apartado III.2, Etapas de la Metodología de Marco Lógico, de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados y el apartado 5.3.1.2 Departamento Técnico, función 1, del Manual de Organización General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el artículo 7, fracciones I y V, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y el artículo 1, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe y acredite ante la Auditoría Superior de la Federación los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

13. Control Interno

Con la revisión del Sistema de Control Interno del ISSSTE se identificó que presentó en 2019 debilidades que pudieron influir para el logro de objetivos y metas institucionales, ya que de 49 aspectos evaluados respecto de las cinco normas de control interno se obtuvo un cumplimiento de 5 (10.2%).

Con el análisis de la información se determinó que, en 2019, en la norma primera: “Ambiente de Control” la entidad fiscalizada acreditó 2 (9.1%) de los mecanismos debido a que el instituto no contó con un código de ética y de conducta vigente en 2019; además no

estableció un programa, política o lineamiento institucional de promoción de la integridad y prevención de la corrupción, ni estableció una estructura organizacional necesaria para permitir la planeación, ejecución, control y evaluación de la institución adecuadas, debido a que se observó que su manual general y específico no están alineados al estatuto orgánico, lo que representó un riesgo en términos de que la entidad no contara con mecanismos que promovieran mejores prácticas en las labores de los servidores públicos.

En relación con la norma segunda: "Administración de Riesgos" se verificó que, en 2019 la entidad fiscalizada acreditó 2 (25.0 %) de los mecanismos, debido a que, en 2019 no contó con un Programa Anual de Trabajo, asimismo, no acreditó tener un procedimiento formal implementado y documentado para identificar los riesgos que pudieran impedir el cumplimiento de sus metas y objetivos, lo que representa una debilidad en el control interno.

En la norma tercera: "Actividades de Control" y norma cuarta. "Información y Comunicación", el ISSSTE en 2019 incumplió con el 100% de los mecanismos, ya que la entidad no acreditó contar con actividades de control preventivas y correctivas, ni desarrolló acciones de control alternativas para enfrentar el riesgo de corrupción, desperdicio o abuso en los procesos operativos, por lo que no pudo garantizar la integridad, exactitud y validez del procesamiento de la información derivada de la operación del Pp E045; asimismo, no acreditó contar con sistemas de información y comunicación, que estuvieran diseñadas e instrumentadas bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, así como con mecanismos de actualización permanente, difusión eficaz por medios electrónicos y en formatos susceptibles de aprovechamiento para su procesamiento que permitieran determinar si se cumplieron las metas y objetivos institucionales con el uso eficiente de los recursos.

En la norma quinta: "Supervisión y Mejora Continua" la entidad fiscalizada acreditó 1 (20.0 %) de los mecanismos, en 2019, debido a que no contó con responsables designados para supervisar las actividades llevadas a cabo, a fin de mejorar de manera continua las medidas de control interno en la operación del Pp E045; asimismo no se realizó autoevaluaciones al diseño y eficacia operativa del control interno.

Con la evaluación de dichos aspectos y de la información y documentación proporcionada por el ISSSTE, se determinó que, en 5 (54.1%) aspectos, el instituto contó con mecanismos de control interno para cada uno de ellos y en 44(89.8%) se mostró que el sistema presentó debilidades que pudieron influir en el logro de objetivos y metas del instituto, además de ser vulnerable ante prácticas distintas a las establecidas en los códigos de ética y de conducta.

2019-1-19GYN-07-1388-07-013 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado identifique, evalúe, jerarquice, controle y dé seguimiento a los riesgos de no contar con un Servicio Profesional de Carrera, y establezca mecanismos que permitan administrar los procesos de control interno; asimismo, que actualice su manual general y realice un manual específico para la Dirección Normativa de Administración y Finanzas que se encuentre alineado al estatuto orgánico de conformidad con el título segundo "Modelo Estándar de

Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", disposiciones 8 "Categorías del Objetivo del Control Interno" y 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Normas Primera, "Ambiente de Control", Segunda "Administración de Riesgos", Tercera "Actividades de Control", Cuarta "Información y Comunicación" y Quinta "Supervisión y Mejora Continua", del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno y, el artículo 7, fracciones I y V, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e informe y acredite ante la Auditoría Superior de la Federación los resultados y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2019-1-19GYN-07-1388-07-014 Recomendación

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establezca una coordinación entre las áreas y unidades administrativas para el establecimiento de mecanismos que permitan una comunicación vertical y horizontal en todos los niveles de la institución, con la finalidad de difundir información confiable y de calidad que contribuya al logro de las metas y objetivos institucionales; asimismo, que instaure métodos de comunicación externa apropiados que permitan informar sobre su desempeño a las instancias y autoridades que correspondan y con ello rendir cuentas a la ciudadanía sobre su actuación y desempeño, de conformidad con el título segundo "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", disposiciones 8 "Categorías del Objetivo del Control Interno" y 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma Cuarta "Información y Comunicación" del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe y acredite ante la Auditoría Superior de la Federación los resultados y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

14. Rendición de Cuentas

La información incluida por el ISSSTE en el Primer Informe de Gobierno 2018-2019, el Informe Anual de Actividades 2019 y en la Cuenta Pública 2019, no fue suficiente para medir el cumplimiento del objetivo de contribuir a satisfacer niveles de bienestar integral de sus derechohabientes con el otorgamiento eficaz y eficiente de los seguros, prestaciones y servicios, con atención esmerada, respeto, calidad y cumplimiento; debido a que en la mayoría de los documentos de rendición de cuentas no se incluyó información específica relacionada con la administración del capital humano, ni del servicio profesional de carrera o equivalente del instituto, que diera cuenta sobre el cumplimiento de metas e indicadores relacionados a dicho objetivo.

Por lo que corresponde a la difusión en la página en internet del ISSSTE, el instituto no acreditó haber difundido resultados e información específica sobre acciones relativas a la administración de los perfiles de puestos, planeación, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, separación y de la evaluación del desempeño de los recursos humanos, asimismo, tampoco se incluyó información sobre si existieron quejas

realizadas por la derechohabencia y, en su caso las sanciones al personal, ni en general, información sobre el capital humano perteneciente al instituto.

Con la revisión de la Cuenta Pública 2019, se constató que el ente fiscalizado reportó los resultados del 94.4% de los indicadores establecidos en su Matriz de Indicadores para Resultados, de éstos, se constató que el 29.4% (5 indicadores) alcanzó sus metas entre un 100.0% a un 105.8%; el 52.9% (9 indicadores) de los resultados obtuvo un avance en el cumplimiento de sus metas una oscilación entre el 62.5% y el 91.1%, y en el restante, 17.6% (3 indicadores), los resultados obtenidos reportaron un avance entre el 29.7% y el 0.0%.

2019-1-19GYN-07-1388-07-015 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado incluya información relevante respecto de las acciones relativas al servicio profesional de carrera o su equivalente en el instituto, la administración de los perfiles de puestos, la planeación, el ingreso, el desarrollo profesional, la capacitación y certificación de capacidades, la separación y de la evaluación del desempeño de los recursos humanos con los que cuenta, de las quejas realizadas por la derechohabencia y que deriven en sanciones al personal, y en general información sobre el capital humano perteneciente al instituto en la Cuenta Pública, en los documentos de rendición de cuentas que elabore, tenga participación y los difunda en su página electrónica en internet; e instrumente sistemas de control para que cumpla con las metas institucionales establecidas e incorpore información de los resultados obtenidos, a fin de dar seguimiento a la administración y estado de su capital humano, y así estar en posibilidad de conocer si sus recursos humanos cuentan con las habilidades y competencias para contribuir a satisfacer los niveles de bienestar integral de sus derechohabientes con el otorgamiento eficaz y eficiente de los seguros, prestaciones y servicios, con atención esmerada, respeto y calidad, con objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 134, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 4, párrafo segundo, 24, fracción I, y 111, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 54, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 7, fracciones I y V, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y disposición 122, fracción VII, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera, e informe y acredite ante la Auditoría Superior de la Federación los resultados y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

15. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Para 2019, el ISSSTE no acreditó realizar reuniones con el objeto de coordinar la alineación de los programas derivados del PND y de los Programas Presupuestarios (Pp) con los ODS, debido a que los oficios remitidos con los que se convocaron a reuniones para incorporar los programas presupuestarios correspondieron a los años 2016-2017; desconoce las acciones de divulgación que se hallan llevado a cabo sobre el tema.

Aun cuando la entidad fiscalizada señaló que “ha trabajado estrechamente con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) con el propósito de identificar la participación del ISSSTE en la consecución de los ODS. Lo anterior ha permitido contar con elementos para determinar el papel del ISSSTE en la consecución de las metas de los ODS”; no acreditó evidencia de los trabajos realizados por el ISSSTE en coordinación con la CEPAL, en 2019.

El instituto en referencia a la estructura de liderazgo señaló que “desde el 2016, la Jefatura de Servicios de Planeación y Programación Institucional ha atendido los diversos requerimientos y convocatorias relacionados con los ODS y sus metas, de conformidad con las atribuciones establecidas en el Manual de Organización vigente, y ha encabezado los trabajos de vinculación de los seguros, prestaciones y servicios del ISSSTE y de sus programas presupuestarios, con los objetivos y metas de la Agenda 2030. Sin embargo, no existe una designación oficial del área como responsable de la atención del tema”; asimismo, no acreditó documentalmente los requerimientos que señala haber atendido, como evidencia de la estructura de liderazgo con lo que manifestó contar.

Además, el instituto tiene iniciativas relacionadas a los ODS, y “en 2016, el Área de Planeación del ISSSTE propuso la firma de un Convenio de colaboración con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), firmado en enero de 2018”, sin embargo, no acreditó evidencia documental de la propuesta del convenio.

En cuanto a los documentos de Análisis de protección social del ISSSTE (CEPAL e ISSSTE), el “Seminario y taller de la agenda 2030. Los objetivos de Desarrollo Sostenible y su vínculo con el ISSSTE” (noviembre de 2017); el “Modelo de Seguridad Social del ISSSTE”, el Taller de capacitación "Enfoque basado en Derechos humanos en las políticas públicas y lo Agenda 2030" (25 y 26 de abril del 2019), el instituto no acreditó evidencia documental de su realización.

Se observó que el instituto realizó la vinculación del Programa presupuestario E045 “Prestaciones Sociales” con el objetivo número 8 “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” de los ODS, sin embargo, no acreditó la contribución al cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en la Agenda 2030.

2019-1-19GYN-07-1388-07-016 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado realice acciones de coordinación para el diseño, la ejecución y la evaluación de estrategias, políticas, programas y acciones, a fin de contribuir al cumplimiento, vinculación y seguimiento de los objetivos, metas e indicadores establecidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, con objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos primero y segundo, fracciones I, II, IV, V, VI, VIII, X, XI, XII y XIII, del Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; el artículo 7, fracciones I y V, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el apartado "Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas", de la Resolución aprobada por la Asamblea General de la Organización

de las Naciones Unidas denominada "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" y, el apartado III "Metodología", del Anexo 6, Vinculación del Presupuesto a los Objetivos del Desarrollo Sostenible, del Manual de Programación y Presupuesto 2019, e informe y acredite ante la Auditoría Superior de la Federación los resultados y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

16. Aplicación de los recursos ejercidos

Para 2019, el ISSSTE precisó que no contó con un Programa presupuestario (Pp) vinculado específicamente al Servicio Profesional de Carrera (SPC) o su equivalente del instituto, el cual no es reconocido en el instituto, y que si bien, no se cuenta con un indicador específico para medir el desempeño del capital humano, el Pp E045 'Prestaciones Sociales' tiene dos indicadores relacionados con la capacitación del ISSSTE y de los trabajadores de la Administración Pública Federal, cuyo fin es elevar las capacidades técnicas y profesionales de los trabajadores.

Al respecto, del análisis del presupuesto original, modificado y ejercido a cargo del programa presupuestario E045 "Prestaciones Sociales" en 2019, éste se realizó con base en el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional Programática, del cual se observó que el presupuesto ejercido en el Pp E045 "Prestaciones Sociales" fue de 2,287,268.5 miles de pesos, que significó el 29.9% superior respecto del original autorizado de 1,760,508.9 miles de pesos, por lo que presentó un aumento de 526,759.6 miles de pesos y que correspondió al 100.0% del presupuesto modificado; sin embargo, a la fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, el ISSSTE no acreditó el presupuesto ni las cuentas por liquidar certificadas del Pp E045 destinado al desempeño del Capital humano, perfiles y la profesionalización de su personal, ni de los indicadores del Pp E045 relacionados con la capacitación del ISSSTE y de los trabajadores de la APF, cuyo fin es elevar las capacidades técnicas y profesionales de los trabajadores.

Además, se determinó que, para 2019, las partidas de gasto son alusivas a las prestaciones sociales otorgadas a la derechohabiente, lo que imposibilita la identificación específica del presupuesto anual original y ejercido, así como del gasto particular del ISSSTE con la operación del desempeño del capital humano, perfiles y profesionalización que permitan identificar aspectos susceptibles de mejora, disminuir la opacidad en sus operaciones, el costo-beneficio del programa, y de que no se opere con criterios de eficiencia, eficacia, economía, control y rendición de cuentas.

2019-1-19GYN-07-1388-07-017 Recomendación

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establezca mecanismos para asegurar que el ejercicio de los recursos del Programa presupuestario subsecuente al E045 "Prestaciones Sociales" se encuentre debidamente documentado y comprobado a efecto de demostrar la correcta aplicación de los recursos y que se encuentren justificados y comprobados con los documentos correspondientes; que cuente con indicadores y un programa presupuestario específico el desempeño del capital

humano, los perfiles y profesionalización, y con base en ello, el instituto esté en condiciones para dar seguimiento y operar un Sistema Profesional de Carrera, o su equivalente, destinado para el personal encargado de otorgar los seguros, prestaciones y servicios a la derechohabencia, que permita cuantificar su costo-beneficio, así como la eficiencia, eficacia, economía, control y rendición de cuentas e identificar aspectos susceptibles de mejora y disminuir la opacidad en sus operaciones, a fin de contribuir a la correcta aplicación de los recursos destinados y ejercidos en la materia, con objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo segundo, 45, párrafos primero y cuarto, y 52, párrafo primero, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; artículos 2, 40 y 42, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y, artículo 7, fracciones I y V, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e informe y acredite ante la Auditoría Superior de la Federación los resultados y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Consecuencias Sociales

En 2019, las deficiencias en la definición y actualización de sus perfiles, la administración de su personal y la carencia en la atención de la instrucción de evaluar y contar con un modelo en materia del Servicio Profesional de Carrera, repercutieron en que el ISSSTE no contara con capital humano profesionalizado, lo que pudo incidir en la calidad de los servicios, seguros y prestaciones que otorga a sus derechohabientes.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Liderazgo y dirección, Planificación estratégica y operativa, Controles internos y Vigilancia y rendición de cuentas.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 16 resultados, de los cuales, 16 generaron:

17 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 27 de enero de 2021, fecha de conclusión de los trabajos de la auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; la auditoría fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar que, en 2019 el capital humano, los perfiles y la aplicación del Servicio Profesional de Carrera en el ISSSTE permitió contar con personal con el conocimiento, experiencia y competencias, a fin de contribuir a asegurar la eficacia y eficiencia en los servicios otorgados a la derechohabencia del Instituto. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

Debido a que el ISSSTE, en 2019, no contó con un programa presupuestario específico mediante el cual se pudiera medir la atención a lo mandado en el artículo 123, apartado B, fracciones VII y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de lo dictado en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, la ASF definió como problema público que el ISSSTE en 2019 no contó con capital humano profesionalizado debido a debilidades en la administración de su personal, perfiles no actualizados y falta de un Servicio Profesional de Carrera o equivalente, en detrimento de la calidad de sus seguros, servicios y prestaciones otorgadas.

El ISSSTE asoció las medidas de desempeño de su personal con el Pp E045 “Prestaciones Sociales”, el cual contó con indicadores relacionados con la capacitación al personal del ISSSTE y de los trabajadores de la Administración Pública Federal, y con su análisis se comprobó que dicho programa operaba, de manera general, las prestaciones del instituto.

Los resultados de la fiscalización mostraron que la administración del ISSSTE en relación con los perfiles, la administración de su personal y la regulación de un Servicio Profesional de Carrera, presentó deficiencias que corroboraron la existencia del problema público definido por la ASF relativo a que el ISSSTE en 2019 no contó con capital humano profesionalizado en detrimento de la calidad de sus seguros, servicios y prestaciones otorgadas a la derechohabiente.

Lo anterior debido a no contar con uniformidad en un documento para poder evaluar y dar seguimiento al estado que guarda la Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación, ya que en las vertientes de análisis no se especifica con detalle cuáles son los procesos y procedimientos a seguir para lograr su objeto, ni que con ello se garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, situación que pone en riesgo un desarrollo en la función pública del instituto y la adecuada regulación de su actuar.

Asimismo, el instituto no acreditó, a la fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, su avance para la integración de un grupo de trabajo que diera seguimiento a la elaboración de los lineamientos del SPC en el ISSSTE, por lo que no observó lo mandado por su Junta de Gobierno.

En los perfiles de puesto no se especifican los niveles y subniveles, ni se puede identificar el área de adscripción de las vacantes; además, el instituto no acreditó todos los profesiogramas, debido a que no constató las vacantes de pediatría, ginecología, cardiología, entre otras.

En cuanto a la Administración del personal de ISSSTE en el subsistema de planeación de recursos humanos, se identificó que en su herramienta principal el Registro de Servidores Públicos del Gobierno Federal (RUSP) operó de manera deficiente impidiendo contar con información básica, técnica y complementaria de los servidores públicos, sistematizada y permanentemente actualizada que permita identificar las necesidades de los recursos

humano. En el ingreso, en el que con una revisión de una muestra estratificada la ASF infiere con un 95.0% de confianza que el 100.0% de los expedientes de los registros de alta para el ingreso al ISSSTE, en 2019, podrían presentar deficiencias en la integración de los expedientes lo anterior denota la falta de supervisión en la aplicación de la normativa para la selección de personal que asegure reclutar a personas idóneas para cada puesto por su escolaridad, trayectoria laboral, buena actitud y honestidad.

En relación con la capacitación, se observó que el ISSSTE no contó con un diseño, organización y difusión de los programas anuales de capacitación y su detección de necesidades para la totalidad de sus Unidades, por lo que se constató que en ese año no se estableció una instrumentación y supervisión del cumplimiento de los programas de capacitación.

Se observó que, en 2019, el ISSSTE no vigiló la correcta aplicación de los procesos de promoción e ingreso, debido a que no acreditó que el personal que obtuvo la vacante fuera el que logró la mayor calificación, lo que supone un riesgo en términos de que no se apliquen los ascensos, promociones y estímulos con base en el mérito

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, a 2019, el ISSSTE no logró medir su contribución en la atención del problema público relativo a la falta de capital humano profesionalizado, en detrimento de la calidad de sus seguros, servicios y prestaciones otorgadas a la derechohabencia, debido a la identificación de debilidades y riesgos en uniformidad en un documento para poder evaluar y dar seguimiento al estado que guarda la Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación, ya que en las vertientes de análisis no se especifica con detalle cuáles son los procesos y procedimientos a seguir para lograr su objeto, ni que con ello se garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, situación que pone en riesgo un desarrollo en la función pública del instituto y la adecuada regulación de su actuar. Tal como se comprobó con el análisis de los procedimientos de ingreso al instituto, en el que, con una revisión de una muestra estratificada de 373 expedientes de registro de alta se comprobaron deficiencias en la integración del 100% de los expedientes, con un 95% de confianza, lo anterior denotó la falta de supervisión en la aplicación de la normatividad para la selección de personal que asegure reclutar a personas idóneas para cada puesto por su escolaridad, trayectoria laboral, buena actitud y honestidad, lo que aunado a las deficiencias identificadas en el resto de las actividades de administración de personal pueden incidir en el otorgamiento de los servicios, seguros y prestaciones a sus derechohabientes. Asimismo, el instituto no acreditó a la fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, su avance para la integración de un grupo de trabajo que diera seguimiento a la elaboración de los lineamientos del SPC en el ISSSTE, por lo que no observó lo mandatado por su Junta de Gobierno.

Con la atención de las recomendaciones al desempeño se contribuirá a dotar al ISSSTE de elementos para atender las debilidades que requiere para la adecuada administración de sus recursos humanos con orientación a la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y el desarrollo de la función pública en beneficio de los servicios, seguros y prestaciones que otorga a sus derechohabientes.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C. Olivia Valdovinos Sarabia

Tizoc Villalobos Ruiz

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, en 2019, el ISSSTE definió y elaboró la descripción de los perfiles de puestos requeridos para el personal directivo, médico, paramédico, técnico y administrativo, para el adecuado desempeño en los servicios y prestaciones otorgados en beneficio de la derechohabencia del instituto.
2. Verificar que, en 2019, el ISSSTE contó con un marco normativo general del SPC y específico del instituto, para establecer y regular el SPC o su equivalente en la esfera de su competencia.
3. Verificar si el ISSSTE en 2019, contó y cumplió con los procesos establecidos para la planeación de recursos humanos en el instituto, a fin de identificar la necesidades cualitativas y cuantitativas para el eficiente desempeño de sus funciones.
4. Comprobar que, en 2019, el ISSSTE definió sus necesidades en materia de recursos humanos.
5. Verificar los mecanismos, procesos y criterios con los que el ISSSTE contó para el desarrollo profesional de los servidores públicos adscritos al SPC del instituto o su equivalente, y si los mismos cumplieron con el conocimiento, experiencia y

competencias para otorgar seguros, prestaciones y servicios de calidad a la derechohabencia, en 2019.

6. Verificar que, en 2019, el ISSSTE implantó procesos para la aprobación de programas de capacitación y actualización que permitieran que los funcionarios públicos obtuvieran los conocimientos y habilidades para ocupar sus cargos, especializarse y certificarse.
7. Verificar que el ISSSTE estableció e implementó los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos del Instituto que permitieron decidir sobre su ascenso, promoción, premios y estímulos en 2019.
8. Verificar que el ISSSTE realizó las valoraciones correspondientes para la separación del servidor público del Sistema Profesional de Carrera, o su equivalente, por incumplimientos reiterados o injustificados en el Instituto, así como deficiente evaluación de su desempeño de acuerdo con la normativa aplicable en 2019.
9. Comprobar que, en 2019, el ISSSTE realizó y operó procedimientos que permitieran la vigilancia y la atención oportuna de la operación Servicio Profesional de Carrera o su equivalente.
10. Verificar que, en 2019, el ISSSTE registró, canalizó y dio seguimiento a las quejas, sugerencias, demandas y denuncias de la derechohabencia, así como de las sanciones implementadas a los servidores públicos del Instituto a fin de evitar su recurrencia.
11. Verificar los mecanismos con los que dispuso el ISSSTE para administrar el capital humano en 2019, a fin de que los servidores públicos contaran con conocimiento, competencias y habilidades para otorgar seguros, prestaciones y servicios de calidad a la derechohabencia.
12. Verificar, a 2019, si la MIR del programa presupuestario E045 "Prestaciones Sociales", se alineó a la planeación nacional, así como al desempeño del capital humano, definición de perfiles y la implementación de un Servicio Profesional de Carrera, o su equivalente, en el ISSSTE.
13. Verificar que en 2019 el ISSSTE contó, implementó y constató que los mecanismos de evaluación de control interno en los procesos de la definición de los perfiles de puestos; la administración del personal del instituto en cuanto a la planeación de recursos humanos, el ingreso, el desarrollo profesional, la capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño, la separación de los servidores públicos, el control y evaluación, las quejas de la derechohabencia y las sanciones al personal, así como de su capital humano permitieron que los servidores públicos contaran con la experiencia, conocimiento y competencias para que los servicios y prestaciones se otorgaron con calidad a la derechohabencia.

14. Verificar que, en 2019, los documentos de rendición de cuentas reportaron el avance en la solución del problema relativo a la administración del capital humano con la finalidad de que los seguros, prestaciones y servicios otorgados a la derechohabiente fueron de calidad.
15. Verificar la contribución del ISSSTE en el cumplimiento del objetivo 8 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en 2019.
16. Verificar la aplicación de los recursos ejercidos por el ISSSTE para la definición de los perfiles de puestos; la administración del personal y su capital humano, a fin de contar con servidores públicos idóneos en conocimiento, experiencia y competencias para otorgar seguros, prestaciones y servicios de calidad a la derechohabiente, en 2019.

Áreas Revisadas

Dirección Normativa de Administración y Finanzas

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículos 123, apartado B, fracción VII y 134 párrafo primero y segundo.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1°, párrafos primero y segundo, 4°, párrafo segundo, 27, párrafo segundo y 45, párrafo primero y cuarto, y artículo 52, párrafo primero, y fracción II.
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículos 2, 40, 42 y 54.
4. Ley Federal de las Entidades Paraestatales: artículos 1°, párrafo segundo y 59, fracción XI.
5. Ley General de Responsabilidades Administrativas: artículo 7, fracciones I y V.
6. Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales: artículo 15.
7. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Resolución aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas denominada "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", apartado "Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas".

Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, artículos primero, párrafo segundo, y segundo, fracciones I, II, IV, V, VI, VIII, X, XI, XII y XIII.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, artículos 1°, 2°, párrafo primero, y 13, párrafos primero y fracción V y último.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado b) del artículo 123 constitucional, artículos 57 y 61.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, artículo 25, párrafo segundo, fracción I.

Manual de Programación y Presupuesto 2019, Anexo 6, Vinculación del Presupuesto a los Objetivos del Desarrollo Sostenible, apartado III "Metodología".

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículos 4, fracción IV. Servicios culturales, inciso b, 15, 15, 32, 208, fracción VI, 220, fracciones VI, IX, X y XVI.

ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera, artículos primero y tercero, disposiciones 1, 19, 29, fracción I, 39, 45, 55, párrafo primero, 77, fracción I, 122, fracción VII, 371, 373.

Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, vigentes en 2019, fracción IV, numeral 18.

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, "Modelo Estándar de Control Interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", disposición 8 "Categorías del Objetivo del Control Interno" y 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Normas Primera, "Ambiente de Control", Segunda "Administración de Riesgos", Tercera "Actividades de Control", Cuarta "Información y Comunicación" y Quinta "Supervisión y Mejora Continua".

Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, numerales 2, párrafo primero y quinto, "Secuencia de elaboración de la MIR", numeral IV.2.2, "Etapas de la Metodología de Marco Lógico", numeral III, 3, párrafo primero, apartado III.2, Etapas de la Metodología de Marco Lógico.

Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículos 1°, 13, fracción II, 15, párrafo primero, fracciones III, V, VI y VIII.

Reglamento de Escalafón de Trabajo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículos 10, 34, 46, fracción I, párrafo segundo, 48 y 51, párrafo primero.

Reglamento de Bolsa de Trabajo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículos 4 y 12.

Condiciones Generales de Trabajo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículos 10, fracciones I, II, III, IV y V, 28, fracción V, 100, fracciones I, II, III y, IV y, 116, párrafo primero.

Manual de Organización General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, apartado 1, función 5 y 6, apartado "1.3.2 Jefatura de Servicios de Conciliación y Dictaminación de Quejas y Reembolsos", objetivo y función 1, apartado "2.1.1.1 Departamento de Personal y Recursos Financieros", objetivo y funciones 2, y 9, apartado "2.3.3 Jefatura de Servicios de Enseñanza e Investigación", funciones 1,2 y 3 y apartado "2.3.3.1 Departamento de Enseñanza y Capacitación", función 2, apartado 5, función 4, apartado "5.3.4 Jefatura de Servicios de Desarrollo Humano", función 8, apartado "5.3.4.1 Departamento de Planeación", función 4, apartado "5.3.1.2 Departamento Técnico", funciones 1 y 7, apartado 5.3.4.4 "Departamento de Selección de Personal", función 1.

Acuerdo 36.1316.2008 de la Junta Directiva por el que se autoriza abrogar los acuerdos 33.1299.2005, 26.1302.2006 y 26.1302.2006-Bis, referentes a los lineamientos para la integración y funcionamiento del Comité y Subcomité del Servicio Profesional de Carrera; las Reglas de Operación del Comité y del Subcomité; así como reformas y adiciones a los citados lineamientos, párrafo tercero.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones

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

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

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.