

INICIATIVA QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 208 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, A CARGO DE LA DIPUTADA ZAIRA OCHOA VALDIVIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Fundamento legal

La presente iniciativa de ley con proyecto de decreto se suscribe con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción I del numeral 1 del artículo 6 y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Problemática

La desarticulación del control interno y gobernanza en el ISSSTE, así como la falta de cumplimiento de procesos, podría afectar los servicios, seguros y prestaciones de calidad de los derechohabientes y pensionados.

Es por ello que la presente iniciativa propone la revisión de la gobernanza pública en cuanto a disposiciones, procesos, estructuras, y toma de decisiones, así como la revisión del control interno, para verificar la eficiencia y eficacia sobre la consecución de objetivos y metas institucionales, la salvaguarda de los recursos públicos, y la prevención de actos de corrupción, en detrimento del patrimonio de la nación.

Argumentación

El apartado B del artículo 123 constitucional, en su fracción XI, determina la organización en materia de seguridad social que corresponde al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, (Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que garantiza la protección integral de los trabajadores del Gobierno Federal, con el otorgamiento de seguros, prestaciones sociales, culturales y económicas)

“XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
- c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
- e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos”.¹

La Ley Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establece los seguros, prestaciones y servicios; así como el sistema de capitalización individual para el Seguro de Retiro; y la creación de cuentas individuales.

“**Artículo 3.** Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros:

I. De salud, que comprende:

- a) Atención médica preventiva;
- b) Atención médica curativa y de maternidad, y
- c) Rehabilitación física y mental;

II. De riesgos del trabajo;

III. De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y

IV. De invalidez y vida.

Artículo 4. Se establecen con carácter obligatorio las siguientes prestaciones y servicios:

I. Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;

II. Préstamos personales:

- a) Ordinarios;
- b) Especiales;
- c) Para adquisición de bienes de consumo duradero, y
- d) Extraordinarios para damnificados por desastres naturales;

III. Servicios sociales, consistentes en:

- a) Programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar;
- b) Servicios turísticos;
- c) Servicios funerarios, y
- d) Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;

IV. Servicios culturales, consistentes en:

- a) Programas culturales;
- b) Programas educativos y de capacitación;
- c) Atención a jubilados, Pensionados y discapacitados, y
- d) Programas de fomento deportivo”.²

“La Auditoría Superior de la Federación ha fiscalizado los procesos de gobernanza y control interno, de la estructura organizacional del ISSSTE para comprobar que su gestión pública haya sido eficiente, eficaz y económica en la consecución de sus objetivos y metas institucionales.

En diversas revisiones de las unidades administrativas desconcentradas del ISSSTE, se ha encontrado la materialización de riesgos de alto impacto, por la falta de integralidad, de coordinación y de una metodología sistemática, para identificar, analizar, evaluar, responder, supervisar y comunicar los riesgos, incluidos los de corrupción, inherentes o asociados a los procesos.

Se comprobó que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y las unidades administrativas desconcentradas adoptaron, únicamente en el diseño, las mejores prácticas de control interno y gobernanza al contar con el marco jurídico y normativo que estableció la conformación y definición de estructuras orgánicas, atribuciones y responsabilidades”.³

“Lo anterior favorece condiciones desfavorables en las actividades de gobernanza y control interno para la Junta Directiva del ISSSTE y de las comisiones ejecutivas, los consejos directivos y los consultivos de las unidades administrativas desconcentradas, en la comunicación para la toma de decisiones oportuna, así como la posible materialización de riesgos en la consecución de los objetivos y las metas institucionales.

La planeación estratégica no estuvo armonizada con el mandato legal, y las metas y los objetivos contenidos no fueron claros para la identificación de riesgos en los procesos del instituto, como lo establecen las mejores prácticas de control interno y las disposiciones de la Ley de Planeación, así como la Ley del ISSSTE.

También, se comprobó que el ISSSTE no definió normas y criterios específicos para los procesos y actividades relacionados con la elaboración de la planeación estratégica, lo que propició la generación de márgenes de discrecionalidad con la eliminación de compromisos por parte de la Unidad de Desarrollo Institucional, bajo el argumento de que únicamente prevalecieron aquellos compromisos que consideró estratégicos y que pudo monitorear y rendir cuentas en términos cuantitativos, lo que reflejó las deficiencias del proceso de planeación estratégica y del control interno”.⁴

En general los hallazgos permiten señalar que ha existido discrecionalidad en la ejecución de actividades, en el seguimiento y la rendición de cuentas para la adopción de decisiones; la falta de certeza y transparencia de las operaciones; y, la materialización de riesgos, la desarticulación y la falta de sistematización en los procesos.

Cabe destacar que la ASF ha realizado diversos estudios con el propósito de coadyuvar a la mejora del control interno, la administración de riesgos y la ética e integridad en las instituciones del sector público federal. Como resultado de los estudios se identificaron áreas de oportunidad, entre las que destacan: el fortalecimiento de los procesos, estructuras, disposiciones formales y valores; que dirigen y controlan las actividades de dichas instituciones y contribuyen a que logren sus objetivos de manera eficaz y eficiente, con observancia de las disposiciones jurídicas que regulan su actuación.

Ese conjunto de procesos, estructuras, disposiciones formales y valores son elementos que forman la gobernanza pública y las actividades de las instituciones, elementos clave que contribuyen al logro de los objetivos de las instituciones públicas. El logro de dichos objetivos requiere, entre otros aspectos, de una clara conceptualización de los elementos que conforman a la gobernanza en sí misma y de determinados principios básicos.

La gobernanza pública comprende diversos elementos relacionados con la observancia del estado de derecho, la administración de riesgos y la evaluación del desempeño, mediante un control interno robusto y una gestión financiera consolidada; la participación de la sociedad, a través de un gobierno abierto; el comportamiento de los servidores públicos, acorde con los valores y principios éticos institucionales y la integridad; la implementación de buenas prácticas de transparencia y, la rendición de cuentas efectiva.

Organismos como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), el Banco Mundial (BM), The Institute of Internal Auditors (IIA) y The International Federation of Accountants (IFAC), entre otros, han abordado el concepto de gobernanza y han señalado los elementos que la conforman. En todos los casos, figuran como elementos indispensables de ésta el control interno, la administración de riesgos, la auditoría interna, los comités de auditoría, los consejos de administración, la ética y la integridad, el desempeño y el logro de objetivos, entre otros.

La conceptualización de la gobernanza ha cambiado en función del tiempo y las circunstancias. Inicialmente, se dio a esta palabra el significado de “gobierno”; sin embargo, en la actualidad el término se utiliza para indicar un nuevo modo de gobernar: la “gobernanza moderna”, cooperativa e incluyente, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que la autoridad ejercía un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil.

En la gobernanza, los organismos multilaterales, internacionales, nacionales y no gubernamentales, así como las instituciones públicas y las privadas, participan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. Su estructura se caracteriza por los actores corporativos autónomos, por la interacción entre organizaciones y porque considera en el centro del análisis al gobierno, a partir del hecho de que éste es responsable de la dirección y coordinación de la sociedad y del desarrollo del país.

El Banco Mundial (BM), en 1991 realizó un estudio con mayor alcance, en el cual incorporó un concepto de gobernanza en el que se resume como la creación de políticas públicas, una burocracia con ética profesional; una crítica al gobierno por sus acciones, y una sociedad civil con fuerte participación en los asuntos públicos.

En 2001, la Federación Internacional de Contadores (IFAC, por sus siglas en inglés) publicó un estudio sobre gobernanza en el sector público. En dicho documento, indicó que la gobernanza se refiere a las estructuras y

procesos mediante los cuales las organizaciones dirigen, controlan, rinden cuentas, toman decisiones y regulan el comportamiento en la cúspide del poder.

En lo referente a sus componentes o elementos, dicha organización mencionó que la gobernanza comprende las disposiciones (políticas, económicas, sociales, medioambientales, administrativas, legales, entre otras) que garantizan que los resultados previstos para los diversos interesados serán alcanzados. Asimismo, esta agrupación profesional señaló que la gobernanza involucra un compromiso de la organización de servir a la ciudadanía, y que sus elementos son la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas.

En 2011, la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) publicó un documento para fomentar un gobierno abierto en el manejo de recursos públicos, en el que resaltó que la gobernanza consiste en mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos gestionan los recursos y asuntos del país, tales como la articulación de sus intereses, el ejercicio de sus derechos legales, el cumplimiento de sus obligaciones y la resolución de sus diferencias.

Por tanto, la gobernanza es parte primordial en la existencia y efectividad de las políticas públicas y gubernamentales, puesto que considera los motivos, capacidades y habilidades de las instituciones y de sus miembros para alcanzar los objetivos que favorezcan a la ciudadanía. Además, fortalece el proceso de rendición de cuentas debido a que implica un compromiso ante la ciudadanía, por lo que puede repercutir favorablemente en el combate a la corrupción en las instituciones del sector público federal, ya que constituye una serie de estructuras, normas y disposiciones que permiten incidir en la conducta de quienes participan en una institución y de sus miembros hacia ciertos objetivos de manera adecuada.

Por otro lado, el control interno es un proceso efectuado por el órgano de gobierno, en su caso; el titular; los mandos superiores y medios, y los demás servidores públicos de la institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para la prevención de la corrupción.

El control interno debe estar conformado como un sistema integral, continuo y dinámico aplicable al entorno operativo de la institución y establecido al interior de la misma, como una parte de la estructura organizacional, para ayudar al titular, a los mandos superiores y medios y demás servidores públicos a alcanzar los objetivos institucionales de manera permanente en sus operaciones.

Consecuentemente, lo que pretende la presente propuesta de modificación legislativa, es contribuir al mejor diseño, implementación y eficacia del Sistema Institucional de Control Interno del ISSSTE, en los procesos de otorgamiento de seguros, prestaciones y servicios, así como, la Gobernanza ejercida por el Instituto relativa a la eficiencia, la eficacia y la economía de sus operaciones.

El propósito es satisfacer los requerimientos de los trabajadores, pensionados, jubilados y familiares derechohabientes del Estado; la salvaguarda de los activos; la transparencia; la rendición de cuentas.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona el artículo 208, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Artículo Único. Se adiciona una fracción XI al artículo 208, recorriéndose las siguientes fracciones en su mismo orden, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para quedar como sigue:

Artículo 208. El Instituto tendrá las siguientes funciones:

I. a X. ...

XI. El Instituto elaborará una vez cada tres años, un diagnóstico institucional relacionado con la gobernanza pública de las disposiciones, procesos, estructuras, y toma de decisiones, así como la revisión del control interno, para verificar la eficiencia y eficacia sobre la consecución de objetivos y metas institucionales, la salvaguarda de los recursos públicos, y la prevención de actos de corrupción, a fin de implementar oportunamente, medidas preventivas que aseguren su capacidad operativa, la relación de sus ingresos y gastos para su viabilidad financiera en el corto, mediano y largo plazo.

XII. ...

Transitorio

Único . El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_241220.pdf

2 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISSSTE_161220.pdf

3 Informe Ejecutivo de la Cuenta Pública 2018, Auditoría Superior de la Federación, México.

4 Ibídem

Referencias

Recomendaciones de modificaciones legislativas derivadas de la revisión de la Cuenta Pública 2018, y formuladas por la Auditoría Superior de la Federación. Informe Ejecutivo de la Cuenta Pública 2018, Auditoría Superior de la Federación, México, p 286.

Auditoría Superior de la Federación y su impacto; un estudio realizado por la OCDE. Agustín Caso Raphael, El Economista, 10 de enero de 2021.

Informe del estudio general sobre la situación que guarda la gobernanza en el Sector Público Federal Núm. 1640, ASF y Cámara de Diputados, 2016.

Luis F., Gobernanza y gestión pública, Aguilar Villanueva, Luis F., México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental. Nain Martínez, Ileana Espejel, Economía, Sociedad y Territorio, vol. xv, núm. 47, 2015, 153-183.

Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar, Aguilar-Villanueva, Luis F. México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010 Comepo. (2015). Diagnóstico del Posgrado en México Nacional. 1era edición. 172 pp.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de marzo de 2020

Diputada Zaira Ochoa Valdivia (rúbrica)

SILL