



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

Ciudad de México, 14 de marzo del 2017

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, con fundamento en el artículo 34 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y 224, numeral 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados, solicita la opinión de las Comisiones Ordinarias de la H. Cámara de Diputados sobre el Informe General de Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2015 (IRFCP). La opinión elaborada por las Comisiones Ordinarias deberá atender únicamente la tarea, ámbito o competencia propia de la Comisión, como lo especifica la Ley.

En ese sentido, de acuerdo al artículo 34 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y 224 del Reglamento de la Cámara de Diputados, ésta Comisión de Seguridad Social somete a consideración de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, la opinión sobre el Informe General del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2015, conforme a los siguientes:

ANTECEDENTES

El día 15 de febrero del 2016, el Auditor Superior de la Federación, C.P. Juan Manuel Portal Martínez, entregó a esta Soberanía el Informe General de Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2015.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

Con fecha de 16 de febrero del 2017, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, turnó a las Comisiones Ordinarias, de acuerdo a su competencia, el Informe General del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2015.

Con fecha en el 22 de febrero del 2017, la Comisión de Seguridad Social recibió el oficio CVASF/LXIII/ST-069/2017 de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación mediante el cual se solicita la opinión de la Comisión de Seguridad Social sobre el Informe General de Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2015.

DESCRIPCIÓN DEL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

En la Cuenta Pública del 2015, se practicaron un total de 25 auditorías al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE). De ellas, nueve fueron realizadas al ISSSTE, o a algunas de sus entidades adscritas, y dieciséis al IMSS. En el siguiente cuadro puede encontrarse una síntesis del volumen y la tipología de las auditorías practicadas en el ámbito de la Seguridad Social.

Cuadro 1. IRFCP 2015. Auditorías en el ámbito de la Seguridad Social

Entidades Fiscalizadas	Auditoría de Cumplimiento Financiero	Auditoría de Desempeño	Auditoría de Inversiones Físicas	Evaluaciones
IMSS	7	8	1	
ISSSTE	6	1	1	1
CONSAR	1	1		
Secretaría de Hacienda (Sistema Nacional de Pensiones)		1		



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

Como se observa en el cuadro 1, el IMSS es la institución a la que se le practicó el mayor número de auditorías, siendo las de Cumplimiento Financiero y las de Desempeño las más numerosas. Al ISSSTE y al IMSS se les implementaron, respecto al ejercicio de gasto del 2015, una auditoría de inversiones físicas; al primero también sólo una de desempeño. Teniendo en cuenta la relevancia que acumula el ISSSTE y la necesidad de avanzar en la mejora continua de su funcionamiento, será positivo tener una mayor fiscalización de desempeño; aquella que mide precisamente la calidad de los servicios, prestaciones y procesos en el marco del instituto.

Además de la fiscalización implementada al IMSS y al ISSSTE, las principales instituciones mexicanas de seguridad social, destacan dos auditorías realizadas a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), institución que tiene asignada la relevante tarea de supervisar y regular el funcionamiento de las cuentas de ahorro individuales de los trabajadores administradas a través de las AFORES. Por último, también se ha implementado una auditoría general al desempeño del Sistema Nacional de Pensiones (SNP), cuya administración corresponde a la Secretaría de Hacienda.

Como resulta evidente, existen otras auditorías que pueden acumular un determinado impacto en las cuestiones vinculadas al ámbito de la seguridad social; por ejemplo, las que evalúan políticas sociales, de salud o, incluso, aquellas que se ocupan de la posición de las finanzas públicas. No obstante, en cumplimiento del mandato legal establecido, sólo se considerará para efectos de esta opinión la fiscalización que durante el 2015 afectó directamente a instituciones de seguridad social o a cuestiones vinculadas al régimen general de seguridad social en México.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

Instituto Mexicano del Seguro Social

Como se ha mencionado, respecto de la Cuenta Pública del 2015 se implementaron un total de dieciséis auditorías al IMSS, una de inversiones físicas y el resto de cumplimiento financiero y de desempeño. Una de las tareas fundamentales de la opinión elaborada por esta comisión debe girar sobre la necesidad de identificar algunas de los principales hallazgos en el funcionamiento de la seguridad social en nuestro país, especialmente en la institución más relevante.

En la auditoría financiera y de cumplimiento al uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en el IMSS, la ASF detectó una serie de situaciones. Entre otras, el IMSS pagó 40 millones de pesos por un servicio de Call Center para obtención de citas, que sólo representó el 2.2% de las citas agendadas. Además, “se identificaron deficiencias en los tiempos que se invierten en la duración de las llamadas para realizar las citas”. Otro de los problemas señalados por la fiscalización es que hay inconsistencias en las fechas de plazo de los contratos de TIC, se señalan plazos contradictorios en los plazos indicados para finalizar el contrato. El contrato celebrado para la prestación de servicios de desarrollo y mantenimiento sufrió un sobrecosto de 40%, pasando de 300 millones de pesos aprobados a 512 millones ejercidos. Además, el proyecto de actualización del sistema de finanzas (PeopleSoft), “el cual debió haberse concluido el 17 de septiembre de 2015, fue pospuesto en tres ocasiones, a la fecha de la auditoría (diciembre de 2016) no se había concluido.”¹

¹ ASF (2016) Auditoría Financiera y de Cumplimiento 305-DS, Informe General Cuenta Pública 2015.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

En la auditoría financiera y de cumplimiento sobre los recursos financieros destinados a la compra complementaria de medicamentos en las unidades de alta especialidad del IMSS², se identificaron irregularidades en las siguientes áreas:

- falta de aplicación de sanciones a proveedores por 30.6 miles de pesos;
- falta de evidencia de información que demuestre que las compras estuvieron autorizadas y se adjudicaron a la mejor opción
- adquisición de medicamentos sin formalizar los pedidos o sin registrar;
- falta de mecanismos de supervisión que garanticen la correcta recepción y registro de los medicamentos.

Por ello, y por otras irregularidades, la ASF promovió la incoación de procedimientos administrativos sancionatorios contra los funcionarios implicados.

En la auditoría de inversiones físicas practicada al Hospital Regional de León, Guanajuato (con 250 camas), y al Hospital General de Zona en Nogales, Sonora (con 144 camas), se detectaron determinadas ilegalidades, como que no se aplicaron retenciones por 175 mil pesos por el incumplimiento del programa de ejecución de los trabajos del contrato de servicios”.³ Por su parte, en la auditoría financiera y de cumplimiento a las garantías del IMSS⁴, no se acreditó el registro contable de las garantías constituidas por 7 mil 366 millones de pesos. Por ello la ASF promovió el inicio de procedimientos administrativos sancionatorios.

² ASF (2016) Auditoría Financiera y de Cumplimiento 306-DS, Informe General Cuenta Pública 2015.

³ ASF (2016) Auditoría Financiera y de Cumplimiento 310-DS, Informe General Cuenta Pública 2015.

⁴ ASF (2016) Auditoría Financiera y de Cumplimiento 308-DS, Informe General Cuenta Pública 2015.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

En la auditoría financiera y de cumplimiento practicada al sistema de inventario de medicamentos⁵ se detectaron insuficiencias en la documentación comprobatoria de los medicamentos disponibles; como resultado de ello se emitieron un conjunto de recomendaciones.

En la auditoría de desempeño sobre el cumplimiento de los objetivos del programa de prevención y control de la diabetes, la ASF identificó serias deficiencias. En 2015, las instituciones de seguridad social desconocían cuántos de sus 46.3 millones de derechohabientes identificados como susceptibles de presentar diabetes mellitus, fueron atendidos de acuerdo al programa. Además, las limitaciones en el registro y generación de información no permitieron conocer el comportamiento de este padecimiento. Las recomendaciones de la ASF están orientadas principalmente a que las instituciones de seguridad social elaboren información sistematizada para identificar el efecto de la promoción para la salud entre sus derechohabientes.

En la auditoría de desempeño sobre el programa de prevención de la obesidad⁶ la ASF identificó serias disfuncionalidades. Para el 2015, el IMSS, el ISSSTE, la SEDENA y la SEMAR carecieron de un diagnóstico situacional de la infraestructura médica, y del personal médico especialista requerido para la prevención y el control de la obesidad. Además, no hubo diagnóstico de necesidades de capacitación para la atención de los pacientes con obesidad y las instituciones de seguridad social no le han dado la especificidad en la implementación de la política. Las recomendaciones de la ASF están orientadas principalmente a que las

⁵ ASF (2016) Auditoría Financiera y de Cumplimiento 307-DS, Informe General Cuenta Pública 2015.

⁶ ASF (2016) Auditoría Financiera y de Cumplimiento 312-DS, Informe General Cuenta Pública 2015.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

instituciones de seguridad social elaboren información sistematizada para identificar el efecto de la promoción para la salud entre sus derechohabientes.

También se identificaron irregularidades en la auditoría de desempeño practicada al programa de prevención y control de enfermedades cardiovasculares.⁷ En materia de prevención, los sistemas de información de las instituciones de seguridad social no permitieron cuantificar el número de derechohabientes, ni sus resultados. Respecto de la disponibilidad de recursos, las cuatro instituciones de seguridad social no dispusieron de un diagnóstico situacional de la infraestructura médica necesaria para prevenir y controlar las enfermedades cardiovasculares. Afirma la ASF que el programa de prevención y control de enfermedades cardiovasculares se está implementando con deficiencias, ya que se identificó falta de información sobre los derechohabientes beneficiados. Las recomendaciones de la ASF están orientadas principalmente a que las instituciones de seguridad social dispongan de información sistematizada para determinar el efecto de la promoción para la salud entre sus derechohabientes. Irregularidades y problemas similares fueron identificados en la auditoría de desempeño practicada al programa de prevención y control de las enfermedades respiratorias no transmisibles⁸

La auditoría de desempeño implementada al programa de prevención y control del cáncer de la mujer⁹ señaló que, en el IMSS, “la cobertura de detección de cáncer de mama fue de 0.6%, al detectar a 84.6 mil mujeres positivas a la enfermedad, respecto de los 13,8 millones de mujeres en riesgo de padecerla y, por cáncer cérvico uterino, fue de 0.1%, al detectar a

⁷ ASF (2016) Auditoría Financiera y de Cumplimiento 313-DS, Informe General Cuenta Pública 2015.

⁸ ASF (2016) Auditoría Financiera y de Cumplimiento 314-DS, Informe General Cuenta Pública 2015.

⁹ ASF (2016) Auditoría Financiera y de Cumplimiento 315-DS, Informe General Cuenta Pública 2015.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

13.2 mil mujeres positivas al padecimiento, en relación con las 12,8 millones de mujeres en riesgo de padecerla”. IMSS, ISSSTE, ISSFAM y PEMEX, desconocieron cuántas derechohabientes fueron diagnosticadas con cáncer de mama y cuántas con cáncer cérvico uterino en 2015. La ASF menciona que “las instituciones de seguridad social no le han dado la especificidad en la implementación de la política; no es posible conocer el estado en que se encuentra la atención del problema”.

En la auditoría de desempeño al respeto a los derechos humanos en la prestación de los servicios de salud ¹⁰se determinó que “se presentaron un total de 2,104 quejas por violación de los derechos humanos, de las cuales el instituto atendió 1,392 (66.2%); en materia de respeto, en 2015 el instituto sancionó al 46.2% de los servidores públicos presuntamente culpables.” La ASF midió que, por cada 73,400 servicios otorgados, se presentó una queja.

En la auditoría financiera y de cumplimiento al servicio de diálisis peritoneal¹¹ del IMSS la ASF halló un daño al patrimonio del Instituto Mexicano del Seguro Social, por un monto de 21 millones de pesos de la Delegación Estado de México Oriente. Otro daño patrimonial se sugiere por un monto de 375 mil pesos por la falta de documentación comprobatoria. Varios ejemplos más de posibles daños patrimoniales han sido hallados por esta auditoría.

¹⁰ ASF (2016) Auditoría Financiera y de Cumplimiento 316-DS, Informe General Cuenta Pública 2015.

¹¹ ASF (2016) Auditoría Financiera y de Cumplimiento 317-DS, Informe General Cuenta Pública 2015.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Como se ha mencionado, la ASF implementó un total de ocho auditorías al ISSSTE, la mayoría de ellas de Cumplimiento Financiero; sólo una de desempeño y una de inversiones físicas.

En su auditoría de cumplimiento financiero de la gestión de las TIC, ¹² la ASF señala que el ISSSTE, en general, no cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, ya que se identificó una amplia serie de irregularidades. El Instituto no justificó pagos a proveedores; se detectaron deficiencias en la administración de los contratos; se descubrieron pagos injustificados por casi 25 millones de pesos; “el procedimiento de conversión de dólares a pesos fue realizado con un criterio distinto al estipulado en el contrato, por lo que se identifican pagos en exceso”; y, según la ASF, se ejecutaron abonos indebidos por 417 mil pesos, relacionados con siete cursos solicitados por PENSIONISSSTE.

En la auditoría financiera y de cumplimiento implementada al ISSSTE sobre sus cuentas a pagar a corto plazo¹³, la ASF detectó varias irregularidades; “falta de confiabilidad del saldo al 31 de diciembre de 2015, de las "Cuentas por Pagar a Corto Plazo", por inconsistencias en sus registros; saldos contrarios a la naturaleza de la cuenta; falta de documentación comprobatoria por 70 millones de pesos.”

¹² ASF (2016) Auditoría Financiera y de Cumplimiento 295-DS, Informe General Cuenta Pública 2015.

¹³ ASF (2016) Auditoría Financiera y de Cumplimiento 296-DS, Informe General Cuenta Pública 2015.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

Como resultado de la auditoría financiera y de cumplimiento¹⁴ practicada a los sistemas de mantenimiento y conservación de bienes muebles e inmuebles en el ISSSTE, la ASF promovió responsabilidades administrativas sancionatorias contra funcionarios públicos de la Clínica Hospital Constitución. Ello debido a las erogaciones por casi 55 mil pesos por mantenimiento de un equipo en 2015 que no se utiliza desde el 16 de agosto de 2013. Varias recomendaciones fueron formuladas en esta auditoría como resultado del hallazgo de irregularidades.

En su auditoría financiera y de cumplimiento implementada al régimen de jubilaciones y pensiones en el ISSSTE, se afirma que el régimen de beneficio definido genera presiones sobre las finanzas públicas del gobierno federal. Respecto al régimen de contribución definida, el ISSSTE, según la ASF, ha asegurado la viabilidad financiera del seguro de riesgos de trabajo a mediano y largo plazo; sin embargo “para hacer frente a las obligaciones pensionarias de invalidez y muerte, los estudios arrojaron un déficit actuarial de 96,951.0 millones de pesos”. El ISSSTE transfirió a las AFORE los recursos provenientes de cuotas de los trabajadores y las aportaciones que por ley debe realizar el Gobierno Federal, a cuentas individuales. De mantenerse las condiciones económicas y financieras actuales, señala la ASF que no se garantizará la sostenibilidad de las pensiones en el medio y largo plazo.

En su auditoría financiera y de cumplimiento de los procesos de sustitución del material obsoleto o disfuncional¹⁵, la ASF promovió responsabilidades administrativas sancionatorias por no acreditar que determinados equipos médicos, con erogaciones en

¹⁴ ASF (2016) Auditoría Financiera y de Cumplimiento 298-DS, Informe General Cuenta Pública 2015.

¹⁵ ASF (2016) Auditoría Financiera y de Cumplimiento 301-DS, Informe General Cuenta Pública 2015.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

2015 por 19,3 millones de pesos, recibieran del proveedor los mantenimientos preventivos pactados contractualmente y por omisiones de información de extravío de material.

Auditorías al Sistema de Pensiones

Se implementaron dos auditorías a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR),¹⁶ una de cumplimiento financiero y otra de desempeño. En ambos casos, el dictamen general de la ASF establece que la CONSAR ejerció sus funciones de regulación y supervisión del SAR adecuadamente. La ASF señaló que, con relación a las comisiones cobradas por las AFORE, se comprobó que impactan negativamente en el monto que el trabajador tendrá disponible para su pensión. La composición de la cartera de inversión de los activos totales se conformó de la siguiente manera: 50.2% en instrumentos gubernamentales; 20.0% en deuda privada nacional; 16.2% en renta variable extranjera; 6.4% en renta variable nacional; 6.1% en instrumentos estructurados; 0.9% en deuda internacional, y el 0.2% en mercancías.

Se implementó una auditoría al Sistema Nacional de Pensiones.¹⁷ En los resultados se afirma que uno de los problemas del sistema pensionario es el déficit financiero y la portabilidad de derechos. La ASF señala que, en 2015, la SHCP atendió el problema público relacionado con el déficit financiero y actuarial. Además, la ASF propone datos que reafirmarían la presión que ejercería sobre las finanzas públicas los sistemas de Sistema de Beneficio Definido, asumiendo algunas de las recomendaciones de la OCDE al respecto.

¹⁶ ASF (2017) Auditoría Financiera y de Cumplimiento 75-DS, Informe General Cuenta Pública 2015 y ASF (2016) Auditoría de Desempeño 76-DS, Informe General Cuenta Pública 2015.

¹⁷ ASF (2017) Auditoría Financiera y de Cumplimiento 68-DS, Informe General Cuenta Pública 2015.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL

Primera.- Respecto al año previo, el número de auditorías implementadas a las instituciones de Seguridad Social se ha incrementado. En 2014 se realizaron un total de cinco auditorías al ISSSTE y de ocho al IMSS; en la cuenta pública del 2015 estas magnitudes prácticamente se duplican. En general, la Comisión de Seguridad Social considera que la trayectoria ascendente en el volumen de las auditorías practicadas al IMSS y al ISSSTE debe consolidarse y reforzarse de cara al informe de fiscalización venidero.

El número de auditorías aplicadas al ámbito de la seguridad social debe coincidir con la relevancia social de este campo. Al mismo tiempo, incrementar la calidad y la cantidad de la fiscalización superior sobre la seguridad social en México debe operar como acicate para reforzar los derechos y la protección social; tanto desde el punto de vista de la gestión de los recursos, como desde la óptica del marco normativo. Por ello, la Comisión de Seguridad Social considera que en la Cuenta Pública del 2016 deben incrementarse el número de auditorías practicadas al área y a las instituciones de seguridad social, con el objetivo de sostener una línea creciente que exprese el lugar neurálgico que estas cuestiones acumulan para la sociedad mexicana.

Segunda.- La Comisión de Seguridad Social considera que las oportunidades que ofrece el nuevo esquema del Sistema Nacional Anticorrupción deben ser aplicadas plenamente. Mediante criterios técnicos y cualitativos, la Auditoría Superior de la Federación puede auditar ejercicios fiscales en curso, así como cada uno de los pasados en el ejercicio de los recursos; facultad de nueva creación otorgada al ente fiscalizador. En ese sentido, la Comisión de Seguridad Social entiende que, desde el punto de vista de la transparencia y la rendición de cuentas, sería positivo que los informes individuales de análisis de la Cuenta



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

Pública del 2016 reflejen una adecuada y profunda fiscalización del área de la seguridad social en México.

Tercera.- En el ámbito de la seguridad social, hay que señalar que el problema de las pensiones ha adquirido en los últimos años un relieve singular y aristas complejas. Con creciente intensidad, la progresiva presión sobre las finanzas públicas y las dificultades para satisfacer el derecho a disfrutar de una adultez digna están marcando la agenda del debate público. Baste señalar que, para el año fiscal del 2017, el presupuesto de egresos federal en pensiones y jubilaciones concentra más de 44% del global del monto destinado al Ramo 19 de aportaciones a la seguridad social; rubro que ha sufrido un incremento de 22% en términos reales respecto al 2016.¹⁸

La dinámica de transición demográfica por la que atraviesa México y la insuficiencia de los mecanismos de protección social determinan un contexto generalizado de presiones sobre las finanzas públicas y de dificultades para materializar la satisfacción de los derechos humanos asociados a la seguridad social. Por ello, la Comisión de Seguridad Social considera que ejercer una fiscalización profunda sobre el sistema de pensiones en México es una urgente necesidad. Esta fiscalización no sólo debe centrarse en criterios financieros o actuariales; debe atender también a evaluar la capacidad integral del sistema de pensiones en México para satisfacer determinadas metas de política social, evaluando también la suficiencia en materia del bienestar de la población.

La Comisión de Seguridad Social considera que la fiscalización superior en México debe reforzar las auditorías practicadas al sistema de pensiones en México. En ese sentido, sobre

¹⁸ SHCP (2016) Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, Ramo 19.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

la Cuenta Pública del 2015, la ASF sólo ha implementado una auditoría general al sistema nacional de pensiones, cuyas conclusiones son claramente insuficientes para que puedan servir como insumos en la mejora del funcionamiento y del marco normativo de las jubilaciones en nuestro país.

Por ejemplo, destaca que en 2014 se implementó una evaluación completa de la política pública de atención a adultos mayores, esquema bajo el cual se realizó un análisis detallado de la situación de las pensiones en México. La Comisión de Seguridad Social considera necesario e imprescindible que, en la Cuenta Pública del 2016, se implemente una evaluación de política pública específica sobre el sistema de pensiones. Este ejercicio, teniendo en cuenta el relieve y las características del sistema de pensiones en nuestro país, debe ser repetido bianualmente. Por ello, la Comisión de Seguridad Social recomienda a la Auditoría Superior de la Federación que, en el ámbito de sus atribuciones, configure un plan de evaluación del sistema de pensiones en México a realizarse en los próximos diez años, que sirva como documento técnico de análisis del estado de las jubilaciones en nuestro país; el cual pueda instrumentarse para la mejora de la protección social en México.

Cuarta.- En este sentido, para que una evaluación del sistema nacional de pensiones en México tenga relevancia desde el punto de vista social y legislativo, es necesario que cumpla determinados requisitos y se ajuste a determinados parámetros básicos. Sin voluntad de interferir en el ámbito de las competencias de la ASF, la Comisión de Seguridad Social considera que una evaluación general e integral del sistema nacional de pensiones en México debería medir determinados indicadores que sirvan para la toma de decisiones en materia pensionaria. A modo de ejemplo, tres criterios que podrían ser funcionales para desarrollar una evaluación del sistema de pensiones son los siguientes:



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

- 1. Suficiencia:** el objetivo básico de los sistemas de pensiones es proporcionar ingresos adecuados en la vejez y permitir que los adultos mayores disfruten de un nivel de vida digno. Por tanto, la Comisión de Seguridad Social considera que un criterio fundamental para valorar la calidad del sistema de pensiones y avanzar en su mejora y refuerzo debe ser el de la suficiencia de las prestaciones. Esto último se traduce fundamentalmente en la garantía de poder adquisitivo suficiente de las pensiones que ofrece el sistema. Sería muy valioso para esta Comisión que la ASF elabore y desarrolle indicadores de suficiencia de las pensiones en nuestro país, así como recomendaciones encaminadas a garantizar un monto adecuado y razonable de las jubilaciones en México.
- 2. Equidad:** se entiende como la incorporación de un factor de corrección intergeneracional y por sexo, con el fin de lograr una equidad distributiva en un marco general de equivalencia entre lo cotizado y la pensión recibida. Esto último significa que las pensiones, aun teniendo relación con lo cotizado, también deben fijarse bajo criterios de política social. Ello debe vehicular un instrumento de redistribución del ingreso y de integración social. Un sistema social de pensiones debe garantizar pensiones mínimas suficientes y dignas y vigilar las remuneraciones más elevadas, manteniéndolas en niveles aceptables que no condicionen la sostenibilidad financiera del modelo a largo plazo. La Comisión considera muy relevante que la ASF evalúe el sistema de pensiones desde un enfoque de protección social.

La Comisión entiende que un sistema de pensiones es una herramienta fundamental de política social; no sólo una caja de ahorro individual en diferido. Por ello, las pensiones son un pilar fundamental para la construcción de un estado de bienestar



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

social en nuestro país. Por ello, el sistema de pensiones no sólo debe ser eficiente en cuanto a su capacidad para gestionar cuentas y ahorros individuales de los trabajadores, sino debe también operar como un factor de corrección de desigualdades y de redistribución del ingreso. De otra forma, lo que se estaría evaluando sería un sistema financiero y no un sistema social de pensiones. Por ello, la Comisión de Seguridad Social entiende que sería muy relevante que la Auditoría Superior de la Federación, en su caso, implemente una evaluación integral del sistema de pensiones en México que mida, entre otros aspectos, la equidad en el funcionamiento del esquema pensionario.

- 3. Transparencia:** La Comisión de Seguridad Social considera que resulta de la mayor relevancia que la Auditoría Superior de la Federación evalúe la transparencia en el funcionamiento de los sistemas de pensiones, en cuanto a la recaudación, la administración y el otorgamiento de pensiones. Para ello, se solicita la construcción de indicadores capaces de medir la rendición de cuentas y la transparencia en el funcionamiento de los esquemas pensionarios. Esta información puede acumular una relevancia central en el trabajo legislativo conducente a mejorar y a reforzar el derecho a la jubilación en México.

Los tres criterios mencionados son indicadores que la Comisión considera fundamentales para que la ASF los integre en una evaluación de Política Pública de las Pensiones en México. Evidentemente, aquellos no agotan el margen de indicadores disponibles; más bien se trata de una recomendación general a la ASF para que, en el ámbito de sus atribuciones y de su autonomía técnica, desarrolle una investigación sobre las jubilaciones y pensiones atendiendo a determinadas líneas básicas.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

Quinta.- En la única auditoría general que la ASF ha implementado al Sistema Nacional de Pensiones en México, se señalan los problemas de sostenibilidad de los esquemas pensionarios de beneficio definido.¹⁹ Sin embargo, el criterio de sostenibilidad aplicado al sistema de contribución definida involucra algunos problemas y puede resultar confuso. Ello por el hecho de que, también se usa para el sistema de cuentas individuales cuando no es viable medir la sostenibilidad de éste. De esta forma, el otorgamiento de la pensión depende exclusivamente del monto de la contribución, y si no se cotiza o la cotización es insuficiente simplemente no se genera derecho a la pensión. Por ello, la sostenibilidad es un atributo que fundamentalmente puede atribuirse, en mayor o menor grado, a los sistemas de beneficio definido o reparto; esquemas que incorporaran factores de redistribución del ingreso y garantizan el derecho al cobro de la pensión. En consecuencia, respetuosamente sugerimos a la ASF no establecer comparaciones en ese sentido entre ambos sistemas pensionarios.

Sexta.- Por último, teniendo en cuenta la reciente experiencia internacional alrededor de los sistemas de pensiones de cuentas individuales, la Comisión de Seguridad Social expresa su preocupación por el funcionamiento y la sostenibilidad a largo plazo del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Las condiciones globales de la economía han transitado hacia una etapa caracterizada por serios riesgos e incertidumbres, los cuales afectan particularmente a los países en vías de desarrollo. Como es conocido, el rendimiento financiero de las AFORES y, por tanto, el monto de las pensiones de los trabajadores, tiene un vínculo claro con actividades de riesgo que envuelven a los mercados financieros internacionales.

¹⁹ ASF (2017) Auditoría Financiera y de Cumplimiento 68-DS, Informe General Cuenta Pública 2015.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

En sus auditorías a la CONSAR, la ASF ha señalado que la institución está desempeñando sus funciones de manera adecuada y pertinente. Sin embargo, teniendo en cuenta el riesgo financiero general al que se enfrenta la economía y las recientes y negativas experiencias internacionales de los sistemas de contribución definida, la Comisión de Seguridad Social considera que sería positivo profundizar en las investigaciones de auditorías aplicadas al Sistema de Ahorro para el Retiro, con el objetivo de verificar periódicamente que se están administrando de modo responsable, viable y eficiente los recursos de los trabajadores.

Séptima.- El Instituto Mexicano del Seguro Social es la institución de Seguridad Social más relevante de México y la que cuenta con un número mayor de derechohabientes. En diciembre de 2015, si se contabiliza a los 12.2 millones de beneficiarios adscritos a IMSSPROSPERA, se alcanzaron un total de más de 70 millones de personas cubiertas.²⁰ Por tanto, lo que ocurre con el funcionamiento del IMSS no sólo es un problema que se encuadre en el marco de competencias de esta Comisión; se trata de un asunto de Estado con un impacto nuclear en las condiciones de vida de la población mexicana.

Como se ha señalado en la descripción del informe general de fiscalización de la Cuenta Pública, han sido halladas, como resultado del análisis de auditoría, un conjunto amplio de irregularidades en el funcionamiento del IMSS. Algunos de los problemas detectados con frecuencia son:

- Ausencia o insuficiencia de documentación comprobatoria de procesos, pagos, compras o transacciones;
- Ausencia o insuficiencia de registro contable de operaciones financieras;

²⁰ IMSS (2016) Informe al ejecutivo federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

- Omisión o inaplicación de los mecanismos de control interno para garantizar la adecuación de las operaciones y los procesos;
- Incumplimientos en la normativa aplicable;
- Existencia de sobrecostos o desvío de recursos.

La presencia reiterada de algunas de las mencionadas irregularidades merece concentrar la atención tanto de los responsables del Instituto como de la autoridad fiscal y del órgano auditor. Este tipo de irregularidades expresan un patrón de funcionamiento preocupante. Por ello, la Comisión de Seguridad Social recomienda al Instituto Mexicano del Seguro Social dar seguimiento a las disfuncionalidades identificadas y a las recomendaciones emitidas por la auditoría, con el objetivo de mejorar la transparencia y la eficiencia de la gestión del Instituto.

Octava.- En el mismo sentido, la Comisión de Seguridad Social recomienda a la ASF que dé seguimiento a las recomendaciones emitidas y profundice en algunas investigaciones de auditoría. Por ejemplo, en determinados casos, no es suficiente con señalar que ha existido riesgo de desviación de recursos públicos, es necesario dar seguimiento a dichos recursos, investigando su destino final y promoviendo, en su caso, las responsabilidades penales o administrativas involucradas. Por último, la Comisión de Seguridad Social considera que la Secretaría de Hacienda y la Comisión de Presupuesto deben reforzar los mecanismos de vigilancia y supervisión financiera existentes sobre el IMSS, con la finalidad de evitar el surgimiento de algunas de las prácticas irregulares identificadas por la ASF.

Novena.- Una de las funciones primordiales de las instituciones de seguridad social en México es velar por la satisfacción del derecho humano a la salud, lo cual sólo puede concretarse mediante el adecuado diseño e implementación de los programas sanitarios. La Comisión de Seguridad Social considera que resulta particularmente preocupante que



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

programas sanitarios fundamentales para mejorar la salud pública en nuestro país estén funcionando de modo inadecuado e ineficiente. Es el caso de los programas para la prevención de la obesidad y la diabetes, así como los aplicados al programa de control de enfermedades cardiovasculares y el relativo a la prevención del cáncer de la mujer.

Por ejemplo, la obesidad y la diabetes constituyen auténticas pandemias modernas que están perjudicando la salud de millones de personas en nuestro país, además de implicar altos costos de tratamiento (tanto para los pacientes como para el Sistema). Además, muchas enfermedades cardiovasculares están directamente vinculadas con estas patologías, como por ejemplo la concurrencia de infartos de miocardio. Esas enfermedades están presionando la sustentabilidad financiera del IMSS, ya que son padecimientos que se hacen crónicos y exigen la aplicación de costosos tratamientos a largo plazo. En 2015, entre los seis padecimientos crónico degenerativos más importantes, la diabetes acumuló más del 50% de los casos.²¹

Teniendo en cuenta la gravedad que involucra el problema de la diabetes, la obesidad y otro tipo de padecimientos relacionados, la Comisión de Seguridad Social considera preocupante la serie de inconsistencias que la ASF ha identificado respecto de los programas destinados a combatir esas enfermedades. Por ello, la Comisión de Seguridad Social exhorta al IMSS a revisar de modo integral el diseño y la aplicación de los programas de prevención de problemas de salud mencionados. Además, la Comisión de Seguridad Social solicita al IMSS que ofrezca información de cómo está dando seguimiento a las recomendaciones emitidas

²¹ Zenyazen Flores (et. al.) (2016) "Diabetes impone una 'pesada' carga económica para el IMSS", *El Financiero*, 05/07/2016, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/diabetes-impone-una-pesada-carga-economica-para-el-imss.html>



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

por la ASF y cómo está solventando los serios problemas identificados en algunos programas.

Décima.- El Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado, con casi 13 millones de afiliados en 2016 y casi 265 mil millones de pesos de asignación presupuestaria en 2017, es la segunda institución por orden de jerarquía en nuestro país. Además, el ISSSTE protege a los trabajadores públicos, quienes tienen encomendada la relevante tarea de gestionar el funcionamiento del sector público. En el mismo sentido que en el IMSS, la ASF ha identificado una serie de irregularidades en el del instituto. Algunas de ellas son:

- Ausencia o insuficiencia de documentación comprobatoria de procesos o transacciones financieras;
- Desviación de recursos o pagos excesivos o indebidos;
- Falta de justificación de abonos y transacciones financieras;
- Incumplimientos contractuales;
- Ausencia o falta de documentación comprobatoria de procesos internos, compras, etc.

Teniendo en cuenta la gravedad y la relevancia de los hallazgos de la auditoría, la Comisión de Seguridad Social exhorta al ISSSTE a dar seguimiento a las recomendaciones emitidas por la ASF y a integrarlas. Además, se recomienda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión de Presupuesto que refuerce los mecanismos de vigilancia y supervisión financiera sobre el instituto.

Décima primera.- Los resultados de la auditoría financiera implementada a los seguros de invalidez y muerte en el ISSSTE son especialmente preocupantes. En ese sentido, señala la ASF la insostenibilidad de estos esquemas a largo plazo en el Instituto. La Comisión de Seguridad Social considera urgente que el ejecutivo federal asuma un compromiso de



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

garantía de las pensiones y prestaciones en todas las instituciones públicas involucradas, incluyendo al ISSSTE.

Décima segunda.- Por otro lado, se señala que en relación a la Cuenta Pública 2014, la Auditoría Superior de la Federación encontró relevantes hallazgos de irregularidades respecto del Proyecto de Prestación de Servicios del Hospital Gonzalo Castañeda Escobar del ISSSTE, en la Ciudad de México. Entre otras cuestiones la ASF señaló que los proyectos de asociaciones público privadas podrían estar ocultando los pasivos y las deudas del gobierno federal y sus organismos de control directo, como el caso del ISSSTE.

Décima tercera.- Al margen de otras consideraciones, teniendo en cuenta la delicada posición financiera del ISSSTE- sobre la cual la ASF ha señalado que algunos seguros no serían sostenibles- resulta fundamental transparentar y medir los pasivos contingentes que pueda acumular el Instituto. Además, hay que destacar que en el Presupuesto de Egresos del 2017, los proyectos financiados mediante APPs han experimentado un crecimiento real de más del 100% respecto al año previo; magnitud que expresa un abrupto incremento porcentual en un entorno de restricciones financieras.

En ese sentido, la Comisión de Seguridad Social considera de la mayor relevancia que la ASF implemente una estrategia de seguimiento y evaluación de los proyectos de APPs, los cuales por su cuantía pueden perjudicar la consolidación financiera del instituto a largo plazo. Además, la Comisión de Seguridad Social solicita a la ASF que, en el ámbito de sus atribuciones, programe auditorías a proyectos de APPs ejercidos durante 2016, con el objetivo de valorar sus resultados en los informes individuales de la Cuenta Pública del 2016 que se comenzarán a entregar en junio del 2017.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL RESPECTO AL INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2015

Décima cuarta.- Por último, la Comisión de Seguridad Social considera que el ISSSTE debería elaborar e integrar un cuadro general de riesgos y pasivos a corto, medio y largo plazo vinculados a los proyectos que está implementando mediante APPS; cuya inversión comprometida, como se menciona, ha crecido de forma acusada en el último año.

Del análisis del **INFORME GENERAL DE RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA** y bajo las anteriores consideraciones, esta Comisión opina que deben fortalecerse las acciones encaminadas a garantizar el ejercicio del derecho a la seguridad social, ampliar el esquema de acceso a las instituciones y velar, no sólo por la sostenibilidad financiera de los institutos, sino también porque los servicios y prestaciones se den de manera digna e integral.

Así se acordó y votó en la Comisión de Seguridad Social, en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de marzo de 2017.

Por la Comisión de Seguridad Social

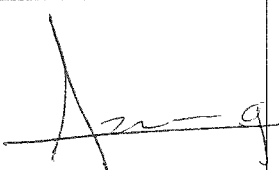
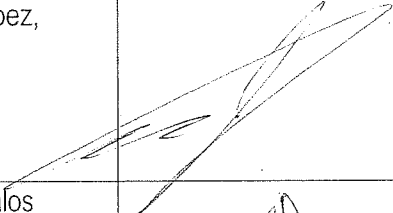
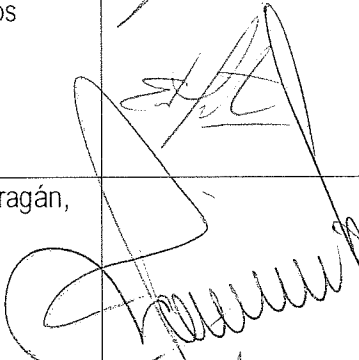
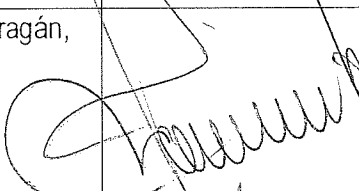

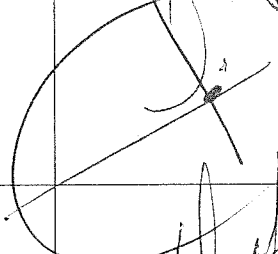
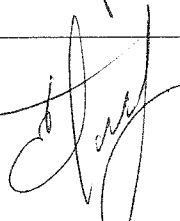


COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL

Opinión de la Comisión de Seguridad Social sobre la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2015.

CÁMARA DE DIPUTADOS

LXIII LEGISLATURA

PARTIDO	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
MORENA	Dip. Araceli Damián González, Presidenta			
PRI	Dip. Pablo Bedolla López, Secretario			
PRI	Dip. Edna Ileana Dávalos Elizondo, Secretaria			
PRI	Dip. Manuel Vallejo Barragán, Secretario			
PRI	Dip. Beatriz Vélez Núñez, Secretaria			
PRI	Dip. Arlet Mólgora Glover, Secretaria			
PAN	Dip. María Eloísa Talavera Hernández, Secretaria			







COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL

Opinión de la Comisión de Seguridad Social sobre la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2015.

CÁMARA DE DIPUTADOS

LXIII LEGISLATURA

PARTIDO	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
PAN	Dip. Enrique Cambranis Torres			
PRI	Dip. Telesforo García Carreón			
PRI	Dip. Delia Guerrero Coronado			
PRI	Dip. Jorge Enrique Dávila Flores			
PRI	Dip. Pedro Alberto Salazar Muciño			
PAN	Dip. Minerva Hernández Ramos			
PAN	Dip. Teresa de Jesús Lizárraga Figueroa			

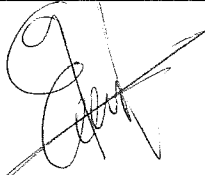

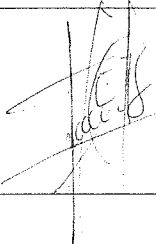

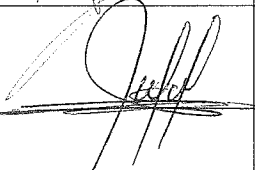



COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL

Opinión de la Comisión de Seguridad Social sobre la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2015.

CÁMARA DE DIPUTADOS

LXIII LEGISLATURA

PARTIDO	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
PAN	Dip. José Everardo López Córdova, Secretario			
PRD	Dip. María Elida Castelán Mondragón, Secretaria			
PRD	Dip. Erik Juárez Blanquet, Secretario			
PVEM	Dip. Cesáreo Jorge Márquez Alvarado, Secretario			
MC	Dip. Marbella Toledo Ibarra, Secretaria			
NA	Dip. Carmen Victoria Campa Almaral, Secretaria			
PAN	Dip. Hugo Alejo Domínguez			



COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL

Opinión de la Comisión de Seguridad Social sobre la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2015.

CÁMARA DE DIPUTADOS

LXIII LEGISLATURA

PARTIDO	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
MORENA	Dip. Mariana Trejo Flores			
PVEM	Dip. Rosa Alicia Álvarez Piñones	