

SUASOR CONSULTORES S.A. DE C.V.

**SERVICIO DE EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS
RELEVANTES SELECCIONADOS DEL PP E006 A CARGO
DE LA DIRECCIÓN DE INCORPORACIÓN Y
RECAUDACIÓN**

**CONVOCANTE
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

**LICITACIÓN IA-019GYR019-N103-2013
CONTRATO: P350836**

Informe Final de los Procesos Relevantes Seleccionados del Pp E006

Resumen Ejecutivo

I. Antecedentes

En 2008, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) instrumentó el Presupuesto Basado en Resultados (PbR)¹, con el objeto de entregar mejores bienes y servicios públicos, elevar la calidad del gasto público y promover una más adecuada rendición de cuentas y transparencia. El PbR es, entonces, un proceso que integra consideraciones en relación a: (1) los resultados y el impacto de la ejecución de los programas presupuestarios de la administración pública federal,² y (2) la aplicación de los recursos asignados a éstos.

En el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y en particular de los procesos realizados por la Dirección de Incorporación y Recaudación (DIR), se identifica el programa presupuestario E006 (Pp E006) de “Recaudación eficiente de ingresos obrero patronales”.³

El PbR considera la evaluación periódica de los programas presupuestarios, con base en sus Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales. El detalle de dichas evaluaciones es dado a conocer a través del Programa Anual de Evaluación (PAE). En este marco, el 16 de enero de 2013 se dio a conocer el PAE de ese año, y en su Anexo 1b, número 15, se incluye la evaluación al Pp E006 “Recaudación Eficiente de Ingresos Obrero Patronales”. Esta evaluación sería coordinada por la SHCP y los resultados formarían parte del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) así como del programa de mejoramiento de la gestión.

De conformidad con los Lineamientos antes mencionados, la evaluación del Pp E006 se llevaría a cabo con cargo al presupuesto del IMSS, y de acuerdo a los Términos de Referencia (TdRs) establecidos. El objetivo de esta evaluación es realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del programa con base en los procesos relevantes seleccionados a cargo de la DIR, que permita valorar si dicha gestión favorece el logro de la meta y objetivos del programa; así como hacer recomendaciones que permitan la instrumentación de mejoras.

¹ Inicialmente la SHCP tenía una estructura programática por actividad institucional, y en 2008 cambia el mecanismo con la instrumentación del PbR, mediante el cual se implementa la matriz de indicadores por resultados (MIR) como el medio para determinar el alcance, calendario y evaluación de los distintos objetivos correspondientes a cada programa presupuestario.

² Los programas presupuestarios permiten organizar las asignaciones de recursos a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas.

³ Anterior a 2008, el presupuesto se clasificaba por actividad institucional (AI) y, en el caso del programa E006, éste correspondía a la actividad 005 “Realizar servicios de afiliación y cobranza”; pero con la implementación del PbR, la estructura programática pasa a un esquema de clasificación por programas presupuestarios (Pp).

II. Evaluación del Pp E006

II.1. Evaluación del diseño del programa

De acuerdo con los diferentes lineamientos y guías publicadas⁴ por la SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)⁵, el programa evaluado (Pp E006) debe contar con un diseño conceptual basado en una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR). El resultado esperado por la ejecución del programa se encuentra plasmado en esta matriz, en la que se deben establecer con claridad los objetivos del programa, su alineación con la planeación nacional y sectorial, e incorporar indicadores que midan los resultados esperados por el programa. Asimismo, en el árbol de problemas de esta matriz se deben de especificar las causas, efectos y características del problema que se busca resolver.

Por tanto, la primera parte de la valoración del citado programa consistió en llevar a cabo una Evaluación de Diseño, que consiste en analizar la consistencia del diseño conceptual y operativo del Pp E006 en relación con la problemática que busca atender. En particular, se buscó:

- Analizar la justificación de la creación del programa.
- Conocer la vinculación del programa con la planeación nacional.
- Determinar si el programa está bien diseñado. Esto es, si su MIR está correctamente construida.
- Obtener un diagnóstico que retroalimente su diseño y permita la instrumentación de mejoras.

Las conclusiones de esta evaluación fueron las siguientes:

1. El Pp E006 tiene sustento legal en la Ley del Seguro Social y en el Reglamento Interior del IMSS. La existencia del Pp E006 está justificada en los artículos 270 y 271 de la Ley del Seguro Social (LSS); así como en los artículos 71, 72 y 73 del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social.
2. El Pp E006 se encuentra alineado a los objetivos nacionales. El Fin⁶ del programa se encuentra alineado con la Meta Nacional II: México Incluyente del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018.

⁴ Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federal de la Administración Pública Federal y Lineamientos para la revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la MIR de los programas presupuestarios.

⁵ El CONEVAL tiene como uno de sus objetivos principales, el normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas.

⁶ El Fin del programa es la descripción de como el programa contribuye en el mediano o largo plazo a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad.

3. El Pp E006 está correctamente diseñado y la MIR asociada cumple razonablemente con la metodología de marco lógico:
 - El programa tiene bien identificado el problema que busca resolver.
 - La lógica vertical y horizontal de la matriz es correcta. La MIR del Pp E006 se compone por dos Componentes⁷ y dos Actividades⁸ compartidas.
 - Los objetivos de cada nivel de la matriz contribuyen al logro de su objetivo superior.
 - Los indicadores de la matriz miden adecuadamente el desempeño del programa, y se cuenta con fichas técnicas para cada indicador.

Es importante señalar que se identificaron algunas áreas de mejora en el planteamiento de los objetivos del fin, propósito, componentes y actividades, así como en sus indicadores y medios de verificación a fin de dar mayor claridad en la lectura de la MIR y alinear los objetivos de los componentes y actividades al propósito del programa.

Las recomendaciones se enlistan a continuación:

1. El Pp E006 para el logro de sus objetivos, opera a través de dos macroprocesos que son la incorporación y la recaudación, se sugiere incorporar a la MIR componentes que permitan medir los dos macroprocesos relevantes del programa evaluado. Actualmente sólo se considera la dimensión recaudatoria, se sugiere incluir el ámbito de incorporación.
2. Se sugiere sustituir algunos indicadores por otros que documenten de mejor manera las acciones realizadas por el programa.
 - Incluir un indicador referente a la simplificación de trámites.
 - Sustituir el indicador de cobertura calculado con base en fuentes externas al IMSS por un indicador interno.
 - Sustituir el indicador de pago oportuno a segundo mes por el indicador de pago oportuno.
 - Eliminar el índice de consulta al historial laboral de los trabajadores.
 - Sustituir el indicador de “proporción de visitas de supervisión realizadas respecto a las programadas”, por un indicador que mida la efectividad en las revisiones en actos sustantivos que resultaron en observaciones por existencia de cobro o crédito fiscal.

Para el detalle de la evaluación, conclusiones y recomendaciones del análisis de diseño, consultar las secciones VI inciso A y VII inciso A del Informe Final de Evaluación de los Procesos Relevantes Seleccionados del Pp E006.

⁷ Los Componentes del programa son los bienes o servicios públicos que produce o entrega el Pp para cumplir con su Propósito.

⁸ Las actividades son las principales tareas que se deben cumplir para el logro de cada uno de los componentes del Pp. Deben incluir los principales insumos con los que cuenta el programa para desarrollar dichas actividades.

II.2. Evaluación de los procesos relevantes

Una vez evaluado el diseño del Pp E006, se prosiguió con la valoración de seis procesos llevados a cabo en la DIR del IMSS. Los macroprocesos de Incorporación y Recaudación incorporan numerosos procesos, de los cuales se seleccionaron los más relevantes para el logro del propósito del Pp E006, el cual refiere a que “las cuotas-obrero patronales sean pagadas correctamente”.

Los procesos relevantes seleccionados del Pp E006 son:

Del macroproceso de Incorporación:

- Alta patronal e inscripción al seguro de riesgos de trabajo
- Asignación del número de seguridad social
- Recepción y actualización de movimientos afiliatorios
- Determinación anual de la prima en el seguro de riesgos de trabajo

De los macroprocesos de Recaudación:

- Notificación de créditos fiscales
- Procedimiento Administrativo de Ejecución

Cabe señalar, que en el marco de los macroprocesos de incorporación y recaudación, la DIR cumple con lo señalado en el Artículo 71 del Reglamento Interior del IMSS, donde se establece su responsabilidad para formular las políticas y estrategias de afiliación, clasificación de empresas, vigencia de derechos, recaudación y fiscalización. Para tal efecto la DIR elabora las disposiciones generales en la materia con el objeto de salvaguardar los derechos de los trabajadores, fomentar la equidad en el pago de las cuotas obrero-patronales y aumentar la recaudación. Las estrategias que implementa la DIR para los fines antes mencionados tienen como objetivos primordiales los de incrementar la afiliación de trabajadores, simplificar la prestación de trámites y servicios, consolidar su presencia fiscal y mejorar la eficiencia de la gestión de cobranza de las cuotas obrero-patronales.

La evaluación a los seis procesos seleccionados consistió en el entendimiento general de cada uno de los procesos, identificar las actividades que componen cada proceso, sus límites y articulación con otros procesos y subprocesos, así como contrastar lo que se realiza en la práctica y lo que establece la normatividad. Asimismo, se buscó determinar si los insumos y recursos disponibles eran suficientes para el funcionamiento óptimo de los procesos y si los productos de éstos servían de insumo para ejecutar el proceso subsecuente. Finalmente, se identificaron los obstáculos operativos, las buenas prácticas y las áreas de oportunidad para cada uno de los procesos relevantes seleccionados.

II.2.1. Evaluación de los procesos de incorporación

II.2.1.1. Descripción general de los procesos de incorporación

Alta Patronal e inscripción en el seguro de riesgos de trabajo

Es un trámite que deviene de la obligación a cargo del patrón de dar de alta a sus trabajadores en el régimen obligatorio previsto en la Ley del Seguro Social, cuando se establezca o exista la relación laboral del patrón con sus trabajadores. Puede ser realizado por una persona física o moral que tenga el carácter de patrón y consiste en el registro ante el Instituto del patrón.⁹

Cuando el patrón realiza el trámite de alta patronal, el Instituto le otorga una clave que será el mecanismo de identificación con el IMSS. Una vez efectuada el alta patronal, el patrón podrá empezar a transmitir los avisos de inscripción de sus trabajadores, para lo cual cuenta con un plazo legal de 5 días a partir del inicio de la relación laboral.

Al momento en que el patrón efectúa su alta patronal ante el IMSS, tiene la obligación de clasificarse en alguna de las cinco clases que contempla el Seguro de Riesgos de Trabajo (SRT). Dicha clasificación parte de la identificación de la actividad que desarrollan sus trabajadores para su ubicación en el grupo y fracción que le corresponde conforme al Catálogo de Actividades previsto en el Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización.

El grupo y fracción está asociado a una clase que el patrón deberá tomar en cuenta para efectos de la prima que deberá considerar para el pago del seguro de riesgos de trabajo, siendo la prima media de la clase que le corresponda la que deberá utilizar para el cálculos de sus cuotas durante el ejercicio de inicio y hasta que cuente con un ejercicio fiscal completo.

Una vez que cuenta con un periodo anual completo podrá evaluar su siniestralidad y efectuar el ajuste de la prima del seguro de riesgos de trabajo hacia arriba o hacia abajo, dependiendo de los siniestros ocurridos dentro del periodo a evaluar.

Asignación del número de seguridad social.

El número de seguridad social (NSS) constituye un mecanismo de control que se asigna a las personas cuando son registrados por primera vez en el IMSS, es único, permanente y no se puede transferir a otra persona. La solicitud del NSS se puede efectuar por el

⁹ La Ley del Seguro Social en su artículo 5-A inciso IV, define al *Patrón o Patronas* como: la persona física o moral que tenga ese carácter en los términos de la Ley Federal del Trabajo

interesado de manera previa a la existencia de una relación laboral y únicamente se vincula a un patrón, cuando da inicio la relación laboral y el patrón lo da de alta como su trabajador, vinculándolo con su número de registro patronal, para lo cual, además de proporcionar los datos del trabajador, debe manifestar su salario base de cotización, que servirá de base para el cálculo de las cuotas y las prestaciones asociadas.

Recepción y actualización de movimientos afiliatorios.

Consiste en el aviso que debe realizar un patrón ante IMSS de las inscripciones de sus trabajadores por primera vez (altas o reingresos), de la terminación de la relación laboral (bajas), y de los aumentos o disminuciones de los salarios (modificaciones). Con base en la información que presentan los patrones, el Instituto emite de manera mensual y bimestral propuestas de determinación para el pago de las cuotas a cargo de los patrones, las cuales se hacen de su conocimiento a través de medios impresos (correo certificado), digitales (discos compactos) o electrónicos (descargas de los portales del Instituto).

Determinación anual de la prima en el seguro de riesgos de trabajo.

Conforme al Seguro de Riesgos de Trabajo, el patrón tiene la obligación de revisar anualmente su siniestralidad, para determinar si permanece en la misma prima, o ésta disminuye o aumenta.

Para efectos de la revisión el patrón deberá considerar los riesgos de trabajo ocurridos durante el periodo anual a revisar, considerando los días subsidiados por el instituto, los porcentajes de evaluación y las defunciones que en su caso hubieren ocurrido y que estuvieran vinculados con un accidente o enfermedad calificados como de trabajo.

La modificación de la prima para efectos del cálculo del seguro de riesgos de trabajo no podrá exceder de un punto porcentual hacia arriba o hacia abajo. Los procedimientos que para tal efecto se llevan a cabo son los siguientes:

Como parte de las acciones preliminares al proceso de determinación, durante todo el año y a partir de la información generada por los Servicios de Salud en el Trabajo y Prestaciones Económicas, quincenalmente en cada delegación de adscripción al IMSS se va conformando una base de datos relativa a los riesgos de trabajo, esto a efecto de que llegado el momento, el Instituto cuente con los elementos necesarios para realizar la revisión anual de la siniestralidad de las empresas y el cálculo de la prima con que las empresas deberán cubrir sus cuotas en el SRT.

Por su parte, los patrones deberán llevar un registro pormenorizado de su siniestralidad, desde el inicio de cada uno de los casos hasta su terminación, con el propósito de estar

en posibilidad de dar cumplimiento a la obligación legal a cargo de las empresas de revisar anualmente su siniestralidad, para determinar si permanecen en la misma prima, o esta se disminuye o aumenta.

Si como resultado de este ejercicio, la prima resultante de la revisión anual, es diferente a la prima con la que vienen cotizando los patrones, deberán presentar ante el Instituto, durante el mes de febrero, su determinación de la prima del Seguro de Riesgos de Trabajo, ya sea por internet o de manera presencial, utilizando para ello, las herramientas informáticas que el IMSS ha desarrollado y pone a su disposición para facilitar y eficientar el cumplimiento de esta obligación.

En una segunda fase, y concluido el período de recepción, el Instituto con base en la información de sus archivos, identifica a los patrones sujetos a la revisión de su siniestralidad y realiza el cálculo de su prima del Seguro de Riesgos de Trabajo, misma que se confronta contra la declarada por las empresas, identificando en esta operación, coincidencias y diferencias. Durante este proceso, se emiten Resoluciones para ubicar en prima media a los patrones con menos de 10 trabajadores que no presentaron su determinación de la prima del SRT.

Mientras no sea notificada al patrón alguna resolución, éste puede hacer valer la espontaneidad de su declaración presentada fuera de plazo; por ello en una tercera etapa, se realiza un nuevo proceso de revisión a las determinaciones presentadas de manera extemporánea y, en su caso, se emiten resoluciones de determinación de la prima en el Seguro de Riesgos de Trabajo y multas a los patrones que omitieron presentar su declaración de prima, estando obligados a hacerlo.

Finalmente, como última fase del proceso, se identifican a los patrones que declararon una prima diferente a la determinada por el Instituto, se confrontan los riesgos de trabajo declarados por estos patrones contra la siniestralidad registrada en los archivos del IMSS, a efecto de identificar los casos no declarados por los patrones, realizar un nuevo cálculo de la prima y emitir las correspondientes resoluciones de rectificación de la prima en el Seguro de Riesgos de Trabajo y las multas derivadas de haber realizado su determinación con datos incompletos.

Las resoluciones emitidas a lo largo del proceso, son notificadas a los patrones y pueden ser impugnadas mediante escrito de desacuerdo, recursos de inconformidad o juicios de nulidad.

II.2.1.2. Conclusiones de la evaluación de los procesos de incorporación

1. Identificar su papel y orden en los macroprocesos de la Dirección de Incorporación y Recaudación, es decir establecer su secuencia lógica.
2. El personal responsable de ejecutar los procedimientos, requiere mayor capacitación y carece de los recursos materiales necesarios para el desempeño de las funciones que lleva a cabo.
3. La plataforma tecnológica presenta áreas de oportunidad para brindar adecuado soporte a los procesos operativos.
4. La infraestructura es deficiente para la prestación de los servicios presenciales.

II.2.1.3. Recomendaciones a los procesos de incorporación

1. Identificar los procedimientos que tengan relación entre sí para efecto de definir claramente la secuencia con que deben operar.
2. Fortalecer la capacitación del personal operativo, a través del establecimiento de un programa de capacitación continua y la detección de necesidades de capacitación, en Coordinación con la Dirección de Administración.
3. Mejorar, con la participación de la Dirección de Innovación y Desarrollo Tecnológico, los aplicativos con los que se operan los procesos, así como la plataforma tecnológica.
4. Continuar la digitalización de trámites para reducir las cargas administrativas y demandas de trámites en las Subdelegaciones, definiendo una agenda tecnológica con la Dirección de Innovación y Desarrollo Tecnológico.

II.2.2. Evaluación de los procesos de recaudación

II.2.2.1. Descripción general de los procesos de recaudación

Notificación de actos administrativos

A través de este proceso el IMSS da a conocer al patrón una situación o hecho relacionado con sus obligaciones fiscales. Mediante este proceso de notificación se hace del conocimiento del patrón, entre otros actos, la cédula de liquidación, es decir, la determinación de un crédito fiscal por la omisión total o parcial en el pago de cuotas obrero patronales de los trabajadores registrados en el Instituto por el mismo.

Este proceso se incluyó dentro de la evaluación por ser el inicio del proceso de cobranza, de no llevarse a cabo cumpliendo las formalidades establecidas para tal efecto en el Código Fiscal de la Federación, existe la posibilidad de que el Instituto esté legalmente impedido para efectuar el cobro de dichos créditos fiscales, en virtud de que previo al inicio del procedimiento administrativo de ejecución, es indispensable que el adeudo esté debidamente notificado.

Procedimiento Administrativo de Ejecución

El procedimiento administrativo de ejecución es la actividad administrativa que desarrolla el Instituto para hacer efectivos en vía de ejecución forzosa los créditos fiscales a su favor. Este procedimiento se regula en los artículos 145 al 196 B del Código Fiscal de la Federación.

El artículo 291 de la Ley del Seguro Social, establece que el objetivo de la instauración del procedimiento administrativo de ejecución es el cobro de los créditos exigibles no pagados por el contribuyente, es decir, el cobro de las cantidades determinadas en los créditos fiscales que hubieren sido notificados conforme a las disposiciones legales y que no hayan sido cubiertos en el plazo de quince días hábiles.

Esta facultad de cobro esta concedida a las oficinas para cobros de las Subdelegaciones del Instituto, a través de las cuales, al día siguiente del vencimiento del plazo de oportunidad del pago de las contribuciones de seguridad social, se realizan las diligencias de notificación de créditos fiscales a los patrones.

II.2.2.2. Conclusiones de la evaluación de los procesos de recaudación

1. La integración de un sistema de información integral tendría impactos importantes sobre la recaudación.
2. Es necesario proporcionar capacitación de calidad dirigida a puestos claves, asignándoles además equipo de cómputo que cuente con las características técnicas (software y hardware) requeridas, que aseguren mejores resultados en la operación.
3. Establecer una cobranza a través de medios como cartas invitación, correos electrónicos y llamadas telefónicas, para motivar al patrón para que realice el pago de sus créditos fiscales, previo al inicio del Procedimiento Administrativo de Ejecución.
4. El contar con información oportuna y adecuada de las empresas y de los adeudos, para la toma de decisiones, generaría mejoras en la recuperación de créditos fiscales y reducción de costos.

II.2.2.3. Recomendaciones a los procesos de recaudación

1. Establecer una cultura del cambio a fin de incorporar el enfoque de cliente.
2. Fortalecer las áreas de trabajo a fin de eficientar todos los procesos que llevan a cabo las Delegaciones y Subdelegaciones.
3. Fortalecer los procesos de fiscalización para que tengan un mayor impacto con los elementos que integran la MIR del Programa, esto con el objetivo de contribuir al logro del Propósito.
4. Incorporar en las políticas de los procedimientos, en su caso, la interconexión con otros y que describan las actividades de inicio a fin de cada proceso.
5. A largo plazo, en coordinación con la Dirección Finanzas y la de Innovación y Desarrollo Tecnológico, desarrollar un sistema informático que permita llevar el control de los procesos de punta a punta y tener una visión integral de las empresas.
6. En coordinación con la Dirección Finanzas y la de Innovación y Desarrollo Tecnológico, modernizar el equipo de cómputo de las áreas operativas para que los sistemas informáticos funcionen adecuadamente.

7. Implementar el cobro de créditos a través de medios como cartas invitación, correos electrónicos y llamadas telefónicas, para motivar al patrón para que realice el pago de su créditos fiscales, previo al inicio del Procedimiento Administrativo de Ejecución, lo que podría reducir el costo de recuperación de los mismos.
8. Incorporar en el portal de internet del Instituto información que facilite al patrón el pago de sus adeudos, así como la posibilidad de verificar la autenticidad del personal que pretender realizar alguna diligencia.