

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Regulación e Inspección de las Condiciones Laborales Mineras

Auditoría de Desempeño: 2019-0-14100-07-0372-2020

372-DE

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 la regulación e inspección de las condiciones laborales mineras, a efecto de determinar la efectividad en la atención del problema público y en el cumplimiento de los objetivos comprometidos.

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

El alcance temporal de la auditoría corresponde al ejercicio fiscal 2019, y comprendió la revisión de los resultados de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) en la operación del Programa presupuestario (Pp) E003 "Ejecución de los programas y acciones de la política laboral", respecto de la regulación de las condiciones laborales del sector minero, mediante la elaboración y actualización de la normativa; la difusión de las condiciones laborales; incorporación al Programa de Autogestión de Seguridad y Salud en el Trabajo; coordinación para fomentar la seguridad social en los centros de trabajo minero; inspección por medio de visitas y supervisión; ejercicio de los recursos asignados; contribución del programa para propiciar el trabajo digno o decente en la actividad minera, y mecanismos de evaluación, seguimiento, control y rendición de cuentas.

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 esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación.

Antecedentes

El sector minero es uno de los principales motores económicos de México. Su relevancia radica en el conjunto de beneficios que se desprenden de esta actividad, como la generación de empleos, de divisas, inversiones, crecimiento de ésta con su cadena de valor y la importante aportación al desarrollo cultural del país.

No obstante, de acuerdo con publicaciones de la Organización Internacional del Trabajo,^{1/} en cuanto a las condiciones laborales, los mineros se enfrentan a una combinación de circunstancias de trabajo en constante cambio, ya que algunos trabajan en un entorno sin luz natural o ventilación, creando huecos en la tierra mediante la eliminación de material y tratando de asegurar que esto no impacte de manera inmediata en los estratos circundantes. El índice de muertes, lesiones y enfermedades entre los trabajadores de las minas del mundo confirma que la minería sigue siendo la ocupación más peligrosa tomando en cuenta el número de personas expuestas al riesgo, debido a que los trabajadores son afectados por enfermedades profesionales discapacitantes como la neumoconiosis, la pérdida de la audición y los efectos de las vibraciones, y alrededor del 8.0% de los accidentes son mortales.

Aunado a ello, las personas empleadas en la minería de pequeña escala son a menudo informales, por lo que muchos de sus empleos son precarios, sin prestaciones mínimas como la seguridad social, y están lejos de cumplir con las normas del trabajo nacionales e internacionales. Las tasas de accidentes en las minas de pequeña escala son habitualmente 6 o 7 veces más altas que en las operaciones de mayor escala.

Un hecho que redefinió la importancia de la inspección de las condiciones laborales en los centros de trabajo minero en el país, se centró el siniestro ocurrido el 19 de febrero de 2006 en la mina de carbón Pasta de Conchos, ubicada en el ejido Santa María, municipio de San Juan Sabinas, Coahuila, que ocasionó la muerte de 65 trabajadores mineros, debido a una explosión de gas metano, a pesar de que el delegado federal del trabajo del estado, dependiente de la STPS, señaló que el 7 de febrero de 2006 se había realizado una visita de verificación de seguridad e higiene a dicha mina, sin encontrar irregularidad alguna.

Como resultado de este acontecimiento, se llevó a cabo una serie de reformas en materia laboral que buscaron mitigar los riesgos de trabajo en el sector minero. Al respecto, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) emitió tres Normas Oficiales Mexicanas

^{1/} Organización Internacional del Trabajo. **La minería: un trabajo peligroso**. 2015. Información publicada en: https://www.ilo.org/safework/areasofwork/hazardous-work/WCMS_356574/lang-es/index.htm

relacionadas con el sector: la NOM-032-STPS-2008 – Seguridad para minas subterráneas de carbón; la NOM-023-STPS-2012 – Minas subterráneas y minas a cielo abierto – Condiciones de seguridad y salud en el trabajo, y la NOM-033-STPS-2015 – Condiciones de seguridad para realizar trabajos en espacios confinados.

En 2008, el Gobierno Federal creó el Pp E003 “Ejecución a Nivel Nacional de los Programas y Acciones de la Política Laboral”, a cargo de la STPS, a fin de gestionar la vigilancia y cumplimiento de la normativa laboral. Asimismo, un año después, se expidió el Manual de Organización y Procesos de la Dirección General de la Inspección Federal de Trabajo, unidad administrativa de la secretaría, a quien se le dio la atribución de vigilar el cumplimiento de la normativa laboral. No obstante, fue hasta el 2012 cuando se reconoció como facultad de los inspectores del trabajo decretar la restricción de acceso y limitación de operaciones en los centros de trabajo con condiciones de riesgo inminente para sus empleados, entre los que se incluyeron las minas de carbón.

Asimismo, el 30 de noviembre de ese año se incorporó en el artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo (LFT) el término "trabajo digno o decente", promovido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual se define por:

- El respeto pleno a la dignidad humana del trabajador y la trabajadora.
- La no discriminación.
- El acceso a la seguridad social y percepción de un salario remunerador.
- La capacitación continua.
- Las condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

En 2014, se publicó en el DOF el Reglamento Federal de Seguridad y Salud en el Trabajo y el Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones que tienen por objeto establecer las disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo que deberán observarse en los centros de trabajo, a efecto de contar con las condiciones que permitan prevenir riesgos; así como, reglamentar la LFT para promover y vigilar el cumplimiento de la legislación laboral.

En 2015, en el marco de un proceso de mejora regulatoria y eficiencia administrativa, y por instrucciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se fusionaron los Pp E003 “Ejecución a nivel nacional de los programas y acciones de la Política Laboral”, E005 “Fomento de la Equidad de Género y la no discriminación en el mercado laboral” y E006 “Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo”, dando como resultado la creación del Pp E003 “Ejecución de los Programas y Acciones de la Política Laboral”, para efectuar acciones tendientes a fomentar el trabajo digno o decente, mediante el establecimiento de condiciones de seguridad y salud en el trabajo; la inclusión laboral y el acceso a la seguridad social, así como regular y vigilar el cumplimiento de la normativa laboral.

Pese a los cambios que ha sufrido la normativa jurídica sobre las condiciones laborales, en 2019, el Gobierno Federal reconoció en el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2019-

2024 que “en México más de la mitad de la población económicamente activa permanece al sector informal y esa situación resulta inaceptable, ya que los propios informales viven en un entorno en el que se les niegan derechos básicos”.

Por lo que, para atender dicha problemática, en la estructura programática del PEF 2019 se autorizaron 551,184.1 miles de pesos para la operación del Pp E003 “Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral” con la finalidad de desarrollar acciones de regulación e inspección de las condiciones laborales, en la que se encuentra inmersa la actividad minera, a cargo de la STPS, cifra menor en 16.2% (106,908.3 miles de pesos) que los 658,092.4 miles de pesos asignados en 2018.

Resultados

1. *Elaboración y actualización del marco normativo regulatorio*

En 2019, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) contó con el “Diagnóstico Inicial del Pp E003 Ejecución de los programas y acciones de la política laboral 2015”, en el que se precisó que una de las causas en la ocurrencia de accidentes y enfermedades de trabajo es la falta de actualización de las disposiciones que regulan las condiciones de seguridad y salud, además de la identificación de las áreas de mejora que presenta el marco regulatorio, en materia de contratación, condiciones de despido y duración de la jornada de trabajo, así como con el “Programa de Revisión Integral de las Normas Oficiales Mexicanas de Seguridad y Salud en el Trabajo”, el cual se obtuvo a partir de las fechas de entrada en vigor y conclusión del periodo quinquenal de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM); sin embargo, ambos diagnósticos no identificaron cuál fue la problemática regulatoria y laboral que enfrentaron los diversos sectores, incluido el minero, ni determinaron aquellos que requieren atención prioritaria. Tampoco se cuantificaron y georreferenciaron los centros de trabajo que presentaron deficiencias laborales ni de datos actualizados, lo que podría incidir en una administración poco eficaz y eficiente para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Para la elaboración y actualización del marco regulatorio, la secretaría estableció 27 temas en el Programa Nacional de Normalización 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación, de los cuales uno se relacionó con la materia por auditar, referente a la modificación de la NOM-032-STPS-2008, Seguridad para minas subterráneas de carbón; no obstante, no se proporcionó la evidencia de las gestiones realizadas, a fin de analizar su aplicación, complementariedad y mejora de su contenido.

Para la revisión quinquenal, el Comité Consultivo Nacional de Normalización en Seguridad y Salud en el Trabajo aprobó el “Programa 2019 - De revisiones quinquenales de Normas Oficiales Mexicanas de seguridad y salud en el trabajo”, en el cual se estableció como meta la actualización de nueve normas en materia de seguridad y salud en el trabajo, de las que la NOM-032-STPS-2008 - Seguridad para minas subterráneas de carbón fue específica para las condiciones laborales en los centros de trabajo minero, mismas que se cumplieron y se notificaron al Secretariado Técnico de la Comisión Nacional de Normalización la ratificación de sus vigencias, dentro de los 60 días naturales del término del periodo quinquenal. En

relación con la seguridad y salud en el trabajo, el sector minero se reguló mediante las normas oficiales mexicanas NOM-032-STPS-2008 - Seguridad para minas subterráneas de carbón, y NOM-023-STPS-2012 - Minas subterráneas y minas a cielo abierto - Condiciones de seguridad y salud en el trabajo; asimismo, el proceso de inspección de los centros de trabajo del sector se reglamentó por 30 normas oficiales vigentes, relativas a establecer las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se genera ruido y que, por sus características, niveles y tiempo de acción, alteran la salud de los trabajadores; además de los requisitos mínimos que el patrón debe de seleccionar, adquirir y proporcionar a sus trabajadores, el equipo de protección personal correspondiente para resguardarlos de los agentes del medio ambiente que dañan su integridad física y salud, así como los límites máximos permisibles de exposición y las condiciones mínimas en los centros de trabajo donde se generen vibraciones, entre otras.

Por lo anterior, la Auditoría Superior de la Federación considera que, si bien la secretaría contó con dos normas específicas para el sector minero y 30 normas oficiales vigentes, en materia de seguridad y salud; no acreditó contar con un diagnóstico integral sobre la problemática laboral que se requiere atender y si las normas vigentes en materia de seguridad y salud permiten atender las necesidades de los trabajadores, como es el caso de los mineros, y garantizar un trabajo digno o decente.

2019-0-14100-07-0372-07-001 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social actualice el diagnóstico del Pp E003 "Ejecución de los programas y acciones de la política laboral" e incorpore información sobre las condiciones laborales de los sectores económicos, incluido el minero; las posibles fallas regulatorias; las mejores prácticas internacionales, a fin de contar con un instrumento que permita verificar la coherencia y armonización de las disposiciones que integran el marco normativo nacional en dicha materia, en cumplimiento de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y 9, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

2019-0-14100-07-0372-07-002 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social determine e implemente mecanismos de control y procedimientos que le permitan disponer de información relevante y de calidad sobre el análisis de la aplicación, complementariedad y mejoras del contenido de las normas oficiales mexicanas que sean elaboradas y actualizadas para prevenir riesgos laborales del sector minero, a fin de dar cumplimiento a los objetivos institucionales, en términos de los artículos 22, fracción XIX, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; 32 de la Ley de Infraestructura de la Calidad, y segundo, numeral 9, Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, Cuarta Norma. Información y Comunicación, disposición 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo

de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

2. *Difusión del marco normativo regulatorio sobre las condiciones laborales*

En 2019, la STPS realizó 49 eventos de difusión de la normativa laboral, a solicitud de organizaciones de trabajadores y patrones, de los cuales el 79.6% (39) fue para la promoción de la Norma Oficial Mexicana NOM-035-STPS-2018 “Factores de riesgo psicosocial en el trabajo-Identificación, análisis y prevención”, aplicable a todos los centros de trabajo, incluidos los del sector minero, y el 20.4% (10) restante para la difusión de otras normas; sin embargo, la dependencia no recibió solicitudes por parte de centros de trabajo minero, por lo que no se realizaron gestiones de difusión y promoción de la normativa en seguridad y salud en el trabajo.

En relación con los centros de trabajo minero, la secretaría elaboró dos guías informativas, referentes a las NOM-023-STPS-2012 “Minas subterráneas y minas a cielo abierto – Condiciones de seguridad y salud en el trabajo” y NOM-032-STPS-2008 “Seguridad para minas subterráneas de carbón”, en el marco de las acciones realizadas “Para una Minería Sustentable”, para ser difundidas en coordinación con la Subsecretaría de Minería, de la Secretaría de Economía (SE), y la Cámara Minera de México (CAMIMEX), con el objetivo de establecer las obligaciones y los requisitos mínimos de seguridad y salud, para prevenir riesgos a los trabajadores que desarrollan actividades en las minas subterráneas y a cielo abierto, así como las responsabilidades de los patrones y trabajadores al realizar actividades de exploración y explotación de carbón en minas, sin que se realizara la difusión de su contenido, ya que la SE suspendió las actividades relativas al tema “Para una Minería Sustentable”.

Asimismo, la secretaría no acreditó los estudios e investigaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo de los centros de trabajo minero que se efectuaron con la participación de las organizaciones nacionales de trabajadores y patrones y de las unidades administrativas de STPS, por lo que la dependencia no difundió ni promovió la normativa regulatoria en beneficio de la mejora de las condiciones laborales del sector minero.

2019-0-14100-07-0372-07-003 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social elabore y autorice, en ejercicios subsecuentes, un programa de difusión y promoción del cumplimiento de la normativa laboral, en el cual incorpore objetivos, metas, indicadores, responsables de la operación, fechas de ejecución, que sea de acceso de todos los involucrados, a fin de que se pueda conocer, monitorear y evaluar las actividades de difusión y promoción del marco regulatorio en los centros de trabajo del sector minero, y su contribución en la mejora de las condiciones laborales para garantizar un trabajo digno o decente, en términos de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y 9, fracción I, del Reglamento Interior de la

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

2019-0-14100-07-0372-07-004 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social establezca mecanismos de control que le permitan llevar a cabo la difusión de la normatividad en materia de seguridad y salud en los centros de trabajo del sector minero para promover su cumplimiento, a fin de dar cumplimiento a los objetivos institucionales, en términos de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y 9, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

2019-0-14100-07-0372-07-005 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social establezca mecanismos de control que le permitan disponer de información relevante y de calidad sobre los estudios e investigaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo de los centros de trabajo minero, que se efectúen con la participación de las organizaciones nacionales de trabajadores y patrones y de las unidades administrativas de la dependencia, a fin de dar cumplimiento a los objetivos institucionales, en términos de lo dispuesto en los artículos 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 22, fracción XX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, así como segundo, numeral 9, Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, Cuarta Norma. Información y Comunicación, disposición 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

3. *Coordinación para fomentar la seguridad social de los centros de trabajo minero*

En 2019, la STPS realizó 9 acuerdos de colaboración, en materia de fomento a la seguridad social y de formalización del empleo en el marco del trabajo digno o decente; no obstante, no suscribió convenios de colaboración con las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, ni de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas destinados a la seguridad y salud del sector minero, ya que la determinación de actividades destinadas a la atención del trabajo digno o decente y al fomento de la afiliación de los trabajadores a la seguridad social se plantearon bajo una orientación amplia y no por ramo industrial, entidad federativa u otra semejante.

Respecto del diseño de indicadores y metas relacionados con la suscripción de convenios de colaboración y coordinación, la dependencia definió en la Matriz de Indicadores para Resultados 2019 del Pp E003 “Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral” los indicadores de “Porcentaje de centros de trabajo fomentados en materia de seguridad

social”; “Porcentaje de trabajadores de los centros de trabajo con acceso a la seguridad social”; “Porcentaje de documentos elaborados en materia de seguridad social y formalización del empleo en el marco del trabajo digno o decente”; “Porcentaje de eventos que fomentan la seguridad social y la formalización del empleo en el marco del trabajo digno o decente”; “Porcentaje de acuerdos de colaboración para fomentar la seguridad social, en el marco del trabajo digno o decente”, y “Porcentaje de reuniones de grupos de trabajo para fomentar la seguridad social”, que registraron un cumplimiento del 100.0% respecto de la meta programada, con lo cual se fomentaron 282 centros de trabajo; 929 trabajadores contaron con seguridad social; se elaboraron 12 documentos; se realizaron 28 eventos en los que se apoyó al Programa Piloto de afiliación instrumentado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante demostands atendidos por servidores públicos de la secretaría; se dieron 14,286 asesorías en 23 entidades federativas, y se llevaron a cabo 9 reuniones y 9 acuerdos de colaboración, en materia de fomento a la seguridad social y la formalización del empleo en el marco del trabajo digno o decente, a efecto de mejorar las condiciones laborales de los centros de trabajo.

4. Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo

En 2019, la STPS dispuso del “Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo” el cual constituye una acción promocional para favorecer el funcionamiento de centros laborales seguros e higiénicos; la incorporación a este programa es voluntaria y está abierta a cualquier tipo de centro de trabajo,^{2/} con prioridad para aquellas actividades económicas con alta accidentabilidad, siniestralidad o riesgo, así como de los “Lineamientos Generales de Operación del Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo”, autorizados y vigentes, en los que estableció la estructura del programa; los objetivos generales y específicos, así como los procesos de planeación; promoción; formación de recursos humanos; elaboración, autorización y actualización de los compromisos voluntarios; desarrollo del PASST; evaluación del Sistema de Administración en Seguridad y Salud en el Trabajo; evaluación y dictamen de las solicitudes para reconocimiento, así como el otorgamiento de “Empresa Segura”.

En cuanto al proceso de evaluación del Sistema de Administración en Seguridad y Salud en el Trabajo (SASST) y Otorgamiento de reconocimientos de “Empresa Segura, la secretaría tuvo un cumplimiento del 101.7% (1,344), respecto de la meta de realizar 1,321 visitas de evaluaciones iniciales e integrales a centros de trabajo del país pertenecientes al PASST; sin embargo, las evaluaciones iniciales estuvieron 9.7 puntos porcentuales por debajo de la meta comprometida de 495, debido a una reducción del personal por lo que dio prioridad a las evaluaciones integrales.

^{2/} Entiéndase como todo aquel lugar físico, cualquiera que sea su denominación, donde los trabajadores realizan la prestación de la fuerza laboral para una empresa, donde la integridad física y la salud de los trabajadores se ven expuestas a las condiciones de seguridad, higiene y medioambiente. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, **Memoria Documental. Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo**, México, 2018, p. 8.

De las 1,321 visitas de evaluación, el 3.9% (52) se realizó a centros de trabajo minero, de las que 11 fueron iniciales y 41 integrales; sin embargo, la entidad fiscalizada no acreditó las evaluaciones efectuadas a los centros de trabajo minero, ni el programa para dar seguimiento a los centros de trabajo con reconocimiento de "Empresa Segura" en su tercer nivel, incluidos los del sector minero, a fin de contar con objetivos, metas y fechas de ejecución, para dar cumplimiento a la etapa de evaluación del Sistema de Administración en Seguridad y Salud en el Trabajo, con base en los Lineamientos Generales de Operación del Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo, por lo que careció de información suficiente y de calidad que permitiera corroborar el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.

Del registro de los centros de trabajo minero incorporados en el PASST, la STPS presentó inconsistencias, ya que en el Directorio Nacional de Empresas 2019 reportó 465 centros de trabajo minero pertenecientes al programa, cifra superior en 38.3% (287) y 9.5% (421), a los dos registros proporcionados; sin que se remitieran las explicaciones correspondientes.

En 2019, la entidad fiscalizada otorgó el reconocimiento de "Empresa Segura" a 10 centros de trabajo minero, de los que el 90.0% (9) correspondió al nivel uno y el 10.0% (1) al nivel dos, con los cuales los centros de trabajo comprobaron el cumplimiento de la normatividad en seguridad y salud, así como las acciones de mejora continua en la materia, respectivamente.

Para 2019, la secretaría no acreditó las evaluaciones de los centros de trabajo minero pertenecientes al PASST, así como sus niveles de incorporación, por lo que no dispuso de la información para determinar si las acciones de evaluación, dictaminación y otorgamiento de reconocimientos dieron cumplimiento a los objetivos y metas institucionales del programa.

2019-0-14100-07-0372-07-006 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social determine mecanismos de control que le permitan disponer de información relevante y de calidad sobre las evaluaciones efectuadas, en las que se encuentra inmerso el sector minero, y del programa para dar seguimiento a los centros de trabajo con reconocimiento de "Empresa Segura", a fin de dar cumplimiento a los objetivos institucionales, en cumplimiento del artículo segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, Cuarta Norma. Información y Comunicación, disposición 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, así como de los numerales 16.1, inciso a, y 16.2, inciso a, de los Lineamientos Generales de Operación del Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

2019-0-14100-07-0372-07-007 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social determine mecanismos de control que le permitan disponer de información relevante y de calidad sobre el número de centros de trabajo minero incorporados al Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo

y lo reportado en el Directorio Nacional de Empresas, a fin de dar cumplimiento a los objetivos institucionales, en términos de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, Cuarta Norma. Información y Comunicación, disposición 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

5. *Diseño de la planeación para visitas de inspección a los centros de trabajo minero*

En 2019, la STPS dispuso del Sistema del Directorio Nacional de Empresas, el cual funcionó como padrón, y del Manual de Uso – Responsable DNE, en el que se establecieron las formas de uso del sistema; los procedimientos de alta, modificación y baja de los centros de trabajo, así como las herramientas de consulta de información, generación de reportes y operaciones especiales; sin embargo, no acreditó la autorización y vigencia del manual.

La dependencia no acreditó las actividades de coordinación e intercambio de información, mediante las oficinas de representación federal del trabajo en las entidades federativas, las unidades administrativas de la secretaría y demás instancias correspondientes, para integrar y actualizar el Directorio Nacional de Empresas, por lo que no acreditó que el directorio fungió como una herramienta actualizada para la adecuada planeación, ejecución y supervisión de los programas de inspección de los centros de trabajo minero.

En relación con la programación de inspecciones, la secretaría remitió dos Minutas de reunión para la presentación del Programa de Inspección 2019, en las que se registró la asistencia, por parte del sector empresarial, de las cámaras nacionales de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (CANIRAC), la Industria Panificadora (CNIP); de los consejos Coordinador Empresarial (CCE); Nacional Agropecuario (CNA); las confederaciones de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y Patronal de la República Mexicana (COPARMEX); y del sector sindical, las cámaras Autónoma de Trabajadores y Empleado de México (CATEM), Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), Regional Obrera Mexica, Trabajadores de México; el Frente Auténtico del Trabajo; la Unión Nacional de Trabajadores, y los sindicatos de Telefonistas de la República Mexicana y Nacional Minero Metalúrgico. En dicho evento, la secretaría presentó su proyecto de planeación y dio espacio para preguntas y sugerencias; asimismo, otorgó una copia del documento a cada participante, a fin de recibir observaciones o comentarios; no obstante, no fue requerida la participación de la Cámara Minera de México (CAMIMEX).

En relación con la programación, la entidad fiscalizada contó con los “Lineamientos Operativos que en materia de inspección federal del trabajo debe aplicar el personal inmerso en el proceso de inspección” y con el Sistema de Apoyo al Proceso Inspectivo (SIAPI), instrumentos que le permitieron definir los criterios generales de inspección y seleccionar los centros de trabajo sujetos a visitar.

En cuanto al Programa de Inspección 2019, la secretaría definió tres estrategias y nueve líneas de acción y estableció como meta 31,231 inspecciones, de las cuales el 85.0% (26,690) se encontró a cargo de las Representaciones Federales del Trabajo; el 9.0% (2,776) para la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, y del 6.0% (1,765) restante no se estableció la unidad responsable, sin que se remitieran las explicaciones correspondientes.

De las nueve líneas de acción establecidas por la STPS, el 11.1% (1) se relacionó con la inspección de las condiciones laborales en los centros de trabajo minero, y se denominó “Instrumentar visitas de inspección focalizadas y especializadas a centros de trabajo con actividades de alto riesgo y precarización del empleo, priorizando de manera enunciativa, más no limitativa, las [...] minas de carbón [...]”.

Por lo anterior, debido a la falta de identificación de los centros de trabajos que requieren atención prioritaria, el sector industrial al que pertenecen y las causas específicas que se buscaron resolver con la implementación de las estrategias y líneas de acción establecidas en el programa de inspección, la dependencia no contó con los mecanismos de planeación que le permitieran dar atención a la inspección de las condiciones laborales del sector minero.

2019-0-14100-07-0372-07-008 **Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social establezca mecanismos de control para disponer de información relevante y de calidad sobre la autorización y vigencia de la normativa que se utilice para operar el Sistema del Directorio Nacional de Empresas; el registro de las actividades de coordinación e intercambio de información que se realicen con las oficinas de representación federal del trabajo en las entidades federativas, las unidades administrativas de la secretaría y demás instancias correspondientes, para integrar y actualizar el Directorio Nacional de Empresas, así como del registro de los trabajadores del sector minero, a efecto de vigilar el cumplimiento de la normativa laboral, en atención a lo que señalan los artículos 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 10, fracción X, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, Cuarta Norma. Información y Comunicación, disposición 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

6. *Inspección de los centros de trabajo minero*

La STPS contó con el Programa de Inspección 2019, en el que se estableció como meta realizar 31,231 inspecciones; sin embargo, en dicho documento no se establecieron metas por sector, rama o actividad específica, ni cuántas de las inspecciones programadas correspondieron a la revisión de centros de trabajo minero, a efecto de comprobar el avance en el cumplimiento de objetivos y metas institucionales.

En cuanto a las inspecciones de los centros de trabajo en materia de condiciones generales de trabajo; seguridad e higiene, y capacitación y adiestramiento, la dependencia reportó la

realización de 845 inspecciones a centros de trabajo minero, que representó el 11.4% de los 7,416 centros de trabajo minero activos en el Directorio Nacional de Empresas, de las cuales el 32.3% (273) fue de inspección ordinaria y el 67.7% (572) extraordinaria.

Como resultado de las inspecciones ordinarias y extraordinarias a los centros de trabajo minero, de las 273 inspecciones ordinarias, el 27.8% (76) fue informe de comisión; el 13.6% (37) acuerdo de archivo; el 6.6% (18) Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) con comparecencia y el 4.4% (12) PAS sin comparecencia. Asimismo, de los 572 expedientes de inspección extraordinaria, el 18.5% (106) fue informe de comisión; el 13.1% (75) acuerdo de archivo; el 3.3% (19) PAS con comparecencia y el 2.8% (16) PAS sin comparecencia; sin embargo, no se acreditó el estatus de resolución del 34.1% (93) de los expedientes de inspección ordinaria, ni el 51.2% (293) de inspección extraordinaria, y tampoco definió en qué consistieron las resoluciones denominadas “visita de asesoría”, “recibió la empresa” y “acta de inspección”, por lo que no contó con información relevante y de calidad para la rendición de cuentas.

Respecto de la verificación del cumplimiento de la normativa laboral en centros de trabajo minero e integración de los expedientes de inspección con base en los procedimientos administrativos aplicables, de un universo de 845 inspecciones reportadas, de las cuales el 32.3% (273) fue ordinaria y el 67.7% (572) extraordinaria, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) determinó una muestra estadística de 392, de las que el 41.1% (161) fue de inspección ordinaria y el 58.9% (231) inspección extraordinaria, con el método aleatorio por cada estrato, con un nivel de confianza de 95.0%, un margen de error de 5.0% y una probabilidad de incumplimientos $p=50.0\%$. De los 392 expedientes seleccionados, la secretaría acreditó el 95.4% (374), de los cuales 154 correspondieron a inspecciones ordinarias y 220 a extraordinarias. De los 154 expedientes de inspección ordinaria, el 89.6% (138) cumplió con todos los requisitos revisados, relativos a contar con orden de inspección ordinaria; citatorio de inspección ordinaria; guía de los principales derechos y obligaciones del inspeccionado, e informe de comisión o acta de inspección ordinaria y del 10.4% (16) restante no comprobó la totalidad de los documentos citados. Asimismo, de los 220 expedientes de inspección extraordinaria, el 92.3% (203) cumplió con todos los requisitos revisados, relativos a contar con orden de inspección; guía de derechos y obligaciones, y acta de inspección o informe de comisión, y el 7.7% (17) no comprobó la totalidad de los documentos citados. La secretaría no acreditó el 4.6% (18) de los expedientes de inspección restante, 7 de inspección ordinaria y 11 de extraordinaria, por lo que la ASF no contó con los elementos para realizar la inferencia estadística.

La secretaría dispuso del Sistema de Apoyo al Proceso Inspectivo (SIAPI) y del Sistema del Directorio Nacional de Empresas (SDNE) los cuales fungieron como una herramienta informática para la programación y ejecución de las inspecciones a los centros de trabajo; sin embargo, los registros no contaron con un identificador único que permitiera vincular los centros de trabajo inspeccionados con el padrón, por lo que no fue posible determinar cuáles ya fueron visitados para inspección y cuántos faltan por revisar, a efecto de conocer la cobertura y verificar el cumplimiento de la normativa laboral en el sector minero.

La ASF comunicó al Órgano Interno de Control de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la irregularidad relacionada con la falta de acreditación de 18 expedientes de inspección a centros de trabajo minero, ya que se presume pudieran ser constitutivas de responsabilidades administrativas de los servidores públicos encargados de la operación del Pp E003.

2019-0-14100-07-0372-07-009 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en ejercicios subsecuentes, elabore un plan de trabajo para programar las visitas de inspección, de acuerdo con las necesidades de atención de cada centro de trabajo, en el cual se encuentra inmerso el sector minero y se establezcan los mecanismos de programación que prioricen las visitas de inspección y de control para que se cubra la totalidad de los centros de trabajo que se encuentren activos, a fin de contar con instrumentos de apoyo administrativo necesarios para su funcionamiento y cumplimiento de los objetivos institucionales, en términos de los artículos 10, fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, Cuarta Norma. Información y Comunicación, disposición 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2019-0-14100-07-0372-07-010 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social instrumente mecanismos de control para contar con todos los expedientes de las inspecciones ordinarias y extraordinarias, y que éstos se integren con la documentación que acredite la inspección, a fin de contar con información relevante y de calidad que permita evidenciar su labor de vigilancia, en cumplimiento de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 30, fracción VII, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, Cuarta Norma. Información y Comunicación, disposición 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2019-0-14100-07-0372-07-011 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social determine mecanismos de control para disponer del estatus de resolución de las visitas de inspección que se efectúen, así como de los criterios que hacen referencia a las resoluciones denominadas "visita de asesoría", "recibió la empresa" y "acta de inspección", a fin de contar con información relevante y de calidad para la toma de decisiones, en términos del artículo segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, Cuarta Norma. Información y Comunicación, disposición 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2019-0-14100-07-0372-07-012 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social determine mecanismos de control que le permitan disponer de información relevante y de calidad sobre los registros que se generan por medio de los Sistemas Interno de Aplicación de Programas de Inspección y del Sistema del Directorio Nacional de Empresas, y lo reportado en el padrón de los centros de trabajo activos, a fin de contar con instrumentos de apoyo administrativo necesarios para su funcionamiento y cumplimiento de los objetivos institucionales, en términos de los artículos 30, fracción VII, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, Cuarta Norma. Información y Comunicación, disposición 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

7. *Supervisión de la inspección laboral a los centros de trabajo minero*

Para 2019, la STPS no dispuso de una planeación y programación ni realizó la supervisión de inspecciones a centros de trabajo minero, responsabilidad de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, debido a que dicha supervisión únicamente se realiza en caso de que exista una queja o denuncia en contra de la actividad que realizó el Inspector Federal del Trabajo. No obstante, tampoco acreditó la recepción de quejas o denuncias en contra de la actividad que realizó el inspector federal del trabajo en los centros de trabajo minero que tuvieron visita de inspección, por lo que se corre el riesgo de que la dependencia efectúe sus funciones de manera inercial.

2019-0-14100-07-0372-07-013 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en ejercicios subsecuentes, elabore un plan de trabajo que permita programar la supervisión de las visitas de inspección, de acuerdo con las necesidades de atención de cada centro de trabajo, en el cual se encuentre inmerso el sector minero, o se establezcan los mecanismos de programación que prioricen la supervisión de las visitas y de control para que se cubra la totalidad de los centros de trabajo que recibieron inspección, a fin de contar con instrumentos de apoyo administrativo necesarios para su funcionamiento y cumplimiento de los objetivos institucionales, en términos de lo establecido en los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y 22, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2019-0-14100-07-0372-07-014 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social determine mecanismos de control que le permitan disponer de información relevante y de calidad sobre la supervisión de inspecciones a centros de trabajo minero, así como de las quejas o denuncias que se emitan en contra de

la actividad que realice el Inspector Federal del Trabajo, a fin de contar con instrumentos de apoyo administrativo necesarios para su funcionamiento y cumplimiento de los objetivos institucionales, en términos de lo establecido en los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y 22, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

8. Ejercicio de los recursos

En 2019, la secretaría registró un ejercicio de 469,254.0 miles de pesos para la operación del Pp E003 "Ejecución de los programas y acciones de la política laboral", 14.9% (81,930.1 miles de pesos) menos que lo aprobado de 551,184.1 miles de pesos, montos que fueron consistentes con lo reportado en la Cuenta Pública.

La dependencia reportó 1,531 adecuaciones presupuestarias con un monto de 81,925.7 miles de pesos, de los cuales 381,017.9 miles de pesos correspondieron a ampliaciones y 912,943.7 miles de pesos correspondieron a reducciones, montos que no se correspondieron en 4.4 miles de pesos respecto de los 81,930.1 miles de pesos reportados en la Cuenta Pública, la entidad fiscalizada no acreditó las causas de las inconsistencias entre ambas cifras, por lo que careció de información útil y de calidad que permitiera la adecuada rendición de cuentas.

Respecto de la revisión de las Cuentas por Liquidar Certificadas, de 42,514 operaciones presupuestarias reportadas por la dependencia, la ASF determinó una muestra estadística de 381 operaciones con el método aleatorio simple, con un nivel de confianza de 95.0% y un margen de error de 5.0%, con la cual comprobó que de las 381 operaciones presupuestarias seleccionadas, el 56.4% (215) cumplió con todos los requisitos revisados, ya que contó con el formato de Cuenta por Liquidar Certificada cargada en el SIAFF; la totalidad de las facturas o documentación comprobatoria y los montos registrados fueron consistentes; sin embargo, el 1.3% (5 operaciones presupuestarias) de la muestra seleccionada no contó con el formato del SIAFF, en el 42.8% (163) la secretaría no comprobó la totalidad de las facturas o documentación soporte y, en ese mismo porcentaje, no fue posible corroborar la consistencia de las cifras reportadas.

En relación con el ejercicio del gasto, la dependencia no comprobó el 22.7% (1,141.9 miles de pesos) de los 5,031.3 miles de pesos correspondientes a las 381 operaciones presupuestarias objeto de revisión, por lo que careció de información clara, confiable, oportuna y suficiente, para la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas.

Con base en los resultados de la muestra realizada, y con un 95.0% de confianza, la ASF infiere que, de las 42,514 operaciones presupuestarias reportadas por la STPS, en 2019, entre el 38.6% y el 48.6% podría presentar incumplimiento en al menos uno de los requisitos, referentes a contar con el formato de CLC cargado en el SIAFF, las facturas o documentación soporte, o que las cifras registradas en ambos documentos sean consistentes.

En relación con el comportamiento histórico del gasto ejercido por la STPS en el Pp E003, de 2014 a 2019, el presupuesto aprobado del programa tuvo una tasa media de crecimiento anual (TMCA) negativa de 4.6%, en términos reales, al pasar de 697,409.1 miles de pesos, en 2014, a 551,184.1 miles de pesos, en 2019; la tendencia para el presupuesto ejercido fue similar, ya que mostró una TMCA negativa del 6.3%, al pasar de 649,601.7 miles de pesos, en 2014, a 469,254.0 miles de pesos, en 2019.

La ASF comunicó al Órgano Interno de Control de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la irregularidad relacionada con la falta de acreditación de la totalidad de las facturas o documentación comprobatoria de 166 operaciones presupuestarias, por un monto de 1,141.9 miles de pesos, ya que se presume pudieran ser constitutivas de responsabilidades administrativas de los servidores públicos encargados de la operación del Pp E003.

2019-0-14100-07-0372-07-015 **Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social establezca los sistemas de control para que, en ejercicios subsecuentes, se asegure de documentar todas las adecuaciones presupuestarias y las operaciones con cargo al Programa presupuestario E003 "Ejecución de los programas y acciones de la política laboral", así como la documentación que sustente el ejercicio de los recursos, a fin de contar con información relevante y de calidad que facilite el registro y la fiscalización de los gastos, en los términos que establecen los artículos 1, párrafo segundo, 52, párrafo primero, y 57 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 66, fracción III, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, Cuarta Norma. Información y Comunicación, disposición 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

9. *Promoción del trabajo digno o decente en el sector minero*

En 2019, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no dispuso de una metodología ni de indicadores para medir la contribución del Programa presupuestario (Pp) E003 "Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral", en la promoción del trabajo digno y decente en los centros de trabajo minero.

Al respecto, la dependencia indicó que su contribución a la promoción del trabajo digno y decente en los centros de trabajo minero se midió a partir de los resultados obtenidos en la operación del Pp E003, por lo que la Auditoría Superior de la Federación realizó un análisis de las principales acciones del programa en las que detectó que, contó con dos normas oficiales específicas para regular las condiciones laborales mineras y reportó la inspección de 845 centros de trabajo minero que representaron el 11.4% de los centros mineros activos, en 2019; sin embargo, en materia de regulación, desconoció si las normas vigentes fueron las suficientes para regular las condiciones laborales en los centros de trabajo de dicho sector; no difundió la normativa ni su evaluación; tuvo inconsistencias en el registro de los centros

de trabajo minero incorporados al PASST; en materia de inspección, no dispuso de la información para conocer las inspecciones programadas en los centros de trabajo minero, no reportó el estatus de resolución de la totalidad de expedientes; asimismo, respecto a la supervisión no contó con una programación, y no fue posible comprobar cómo estas gestiones coadyuvaron con el cumplimiento de la normativa laboral en los centros de trabajo minero, por lo que dichas deficiencias en la regulación e inspección implican riesgos de que se vulneren los derechos de los trabajadores mineros al no asegurar la vigilancia de las condiciones laborales mineras.

Asimismo, la secretaría no contó con la evaluación de la aplicabilidad y efectividad de las disposiciones reglamentarias y normas oficiales mexicanas en materia de seguridad y salud en el trabajo, referente a los centros de trabajo minero, por lo que no acreditó que las acciones de regulación e inspección de las condiciones laborales mineras contribuyeron a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales.

2019-0-14100-07-0372-07-016 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social elabore, diseñe y establezca, para ejercicios subsecuentes, los indicadores de efectividad e impacto que permitan medir la contribución del Pp E003 "Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral", en la promoción del trabajo digno y decente en los centros de trabajo, en el que se encuentre inmerso el sector minero, en términos de lo establecido en los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 2, párrafo primero, de la Ley Federal del Trabajo, y 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2019-0-14100-07-0372-07-017 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social realice, para ejercicios subsecuentes, la evaluación de la aplicabilidad y efectividad de las disposiciones reglamentarias y normas oficiales mexicanas en materia de seguridad y salud en el trabajo, en el que se encuentren inmersos los centros de trabajo minero, a efecto de conocer cómo contribuyó en la vigilancia de la normativa, en cumplimiento de los artículos 24, fracción V, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, Cuarta Norma. Información y Comunicación, disposición 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

10. Sistema de Evaluación del Desempeño

En 2019, la STPS contó con la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E003 "Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral" se dirigió a contribuir al desarrollo

económico incluyente, mediante la elaboración y actualización de las disposiciones jurídicas, para prevenir riesgos en materia de seguridad y salud; a realizar inspecciones en los centros de trabajo, para vigilar el cumplimiento de la normativa laboral, y a fomentar acciones en materia de cultura de prevención de riesgos, seguridad social y de buenas prácticas de inclusión laboral, para que los centros de trabajo cuenten con condiciones dignas o decentes, por lo que se determinó que estas labores no son congruentes con la modalidad E “Prestación de servicios públicos” del programa, ya que dichas funciones se corresponden a un Pp de modalidad G de “Regulación y supervisión”.

La STPS, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, por medio del oficio núm. 511.-01/0061/2021 del 20 de enero de 2021, acreditó que, para 2021, el Pp E003 “Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral” se dividió en el Pp E003 “Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral” y Pp E005 “Ejecución a nivel nacional de acciones de promoción y vigilancia de los derechos laborales”, por lo que la modificación de la modalidad ya no es factible, debido a que el nuevo programa E003 se enfoca a la prestación de servicios, relacionados con la promoción del trabajo digno y decente; la sensibilización en materia de género e igualdad; vinculación laboral; coordinación y difusión para prevenir y erradicar el trabajo infantil, así como la elaboración de documentos en materia de política de trabajo.

En Pp E003 se alineó a la directriz núm. 3 “Desarrollo económico incluyente”, del Anexo 5 “Directrices hacia el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, del Manual de Programación y Presupuesto 2019, que establece “que el desarrollo de un país no sólo depende de una eficaz política monetaria, de control de la inflación y de disciplina fiscal, es indispensable el crecimiento económico con justicia y con respeto a la naturaleza para promover la creación de empleos con salarios dignos y con ello mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las y los mexicanos y el bienestar, reduciendo las brechas regionales y de desigualdad”.

La STPS contó con un árbol del problema del Pp E003, en el que precisó que el asunto central a resolver es el relativo a que “los centros de trabajo no cuentan con condiciones de trabajo digno o decente”; sin embargo, la sintaxis del problema central fue inadecuada, ya que no se delimitó el área de enfoque del programa ni la magnitud de la situación que se pretende atender, aspecto que dificultó conocer el propósito de su intervención.

El análisis de la lógica vertical de la MIR permite verificar la relación causa-efecto directa que existe entre los diferentes niveles de objetivos. Los resultados de la revisión se exponen en la tabla siguiente:

ANÁLISIS DE LA LÓGICA VERTICAL DE LOS OBJETIVOS DE LA MIR DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO
E003 “EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS Y ACCIONES DE LA POLÍTICA LABORAL”, STPS, 2019.

| Nivel | Objetivo | Comentarios |
|------------|---|--|
| Fin | 1. Contribuir al desarrollo económico incluyente mediante acciones que propicien el trabajo digno o decente. | El objetivo de nivel Fin se alinea con la Directriz 3. Desarrollo económico incluyente, de las Directrices hacia el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, establecidas en el Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2019, la cual hace referencia al crecimiento económico para promover la creación de empleos con salarios dignos y con ello mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los mexicanos, reduciendo las brechas regionales y de desigualdad. Por lo que se considera que existe vinculación entre el objetivo del nivel fin y la directriz. |
| Propósito | 2. Los centros de trabajo atendidos cuentan con condiciones de trabajo digno o decente. | El objetivo de nivel Propósito mantiene una relación causa-efecto con el nivel de Fin, pues muestra el resultado directo a ser logrado por el Pp E003, que refiere a que los centros de trabajo atendidos cuentan con condiciones de trabajo digno o decente, lo cual se corresponde con la situación no deseada definida en el árbol de problemas. La sintaxis del objetivo se ajusta con la Metodología de Marco Lógico (MML), ya que se determina el efecto a ser logrado. |
| Componente | 3. Mecanismos en materia de seguridad y salud en el trabajo. 4. Las personas en situación de vulnerabilidad se benefician a través de acciones de coordinación interinstitucional divididas entre las acciones realizadas que promueven estrategias de inclusión laboral, no discriminación y respeto a los derechos humanos y laborales. 5. Promover la aplicación de buenas prácticas laborales a favor de las personas en situación de vulnerabilidad en centros de trabajo. 6. Promover que los centros de trabajo con buenas prácticas de inclusión laboral sean distinguidos. 7. Garantizar el cumplimiento de la normatividad laboral mediante la instauración de procedimientos administrativos de sanción a empresas que no tengan disposición de cumplir con la normatividad laboral. 8. Instrumentos de fomento de seguridad social entregados. 9. Normatividad para prevenir riesgos de trabajo en materia de seguridad y salud en el trabajo elaborada. 10. Evaluaciones que permitan medir los avances en la instauración y funcionamiento del Sistema de Administración en Seguridad y Salud en el Trabajo. | Todos los objetivos de nivel Componente, con excepción del 3, mantienen una vinculación adecuada con el objetivo de nivel de Propósito, ya que mediante las actividades de coordinación interinstitucional, que promueven estrategias de inclusión laboral, no discriminación y respeto a los derechos humanos y laborales; la promoción y distinción de la aplicación de buenas prácticas laborales a favor de las personas en situación de vulnerabilidad; el cumplimiento de la normativa laboral por medio de la instauración de procedimientos administrativos de sanción a empresas; los instrumentos de fomento de seguridad social entregados; la normatividad para prevenir riesgos de trabajo en materia de seguridad y salud en el trabajo elaborada, y las evaluaciones que permitan medir los avances en la instauración y funcionamiento del Sistema de Administración en Seguridad y Salud en el Trabajo, se logrará que los centros de trabajo atendidos cuenten con condiciones de trabajo digno o decente. Respecto del objetivo 3, no es clara la vinculación con el nivel de Propósito, ya que no se especifica a qué hacen referencia “los mecanismos” en materia de seguridad y salud en el trabajo. De los 8 objetivos de nivel Componente, en el 25.0% (números 8 y 9) la redacción es correcta, debido a que se compone de un producto o servicio, seguido de un verbo en participio pasado que denota que éste ya fue terminado o entregado. Sin embargo, en el 75.0% (números 3, 4, 5, 6, 7 y 10) la redacción es inadecuada, debido a que no se hace referencia a un producto o servicio, seguido de un verbo en participio pasado. |
| Actividad | 11. Centros de Trabajo y personas en situación de vulnerabilidad informados. 12. Mecanismos en materia de seguridad y salud en el trabajo. | De los 8 objetivos de nivel actividad, el 75.0% de los objetivos (11, 12, 13, 15, 16 y 17) guarda una correspondencia adecuada con los objetivos 5, 3, 8, 9, 7 y 4 de nivel de Componente, respectivamente. Sin embargo, el 25.0% (14 y |

| Nivel | Objetivo | Comentarios |
|-------|--|--|
| | 13. Acciones en materia de fomento de la seguridad social. | 18) no se encontró vinculado con los objetivos del nivel de Componente, por lo que se desconoce de qué manera contribuirán a la operación del Pp E003. |
| | 14. Promover una cultura de prevención de riesgos laborales en los centros de trabajo del país. | Los objetivos 12 y 15 del nivel de Actividad se consideran inadecuados, ya que son iguales a los objetivos 3 y 9 del nivel de Componente, respectivamente, y no refieren a actividades necesarias y suficientes para producir cada componente. |
| | 15. Normatividad para prevenir riesgos de trabajo en materia de seguridad y salud en el trabajo elaborada. | De los 8 objetivos del nivel Actividad ninguno cumple con la sintaxis establecida en la metodología de marco lógico, ya que no se utiliza un sustantivo derivado de un verbo, para denotar una acción a realizar. |
| | 16. Inspeccionar para vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral. | |
| | 17. Vinculación oferentes y demandantes de empleo mediante sesiones de la red de vinculación laboral favoreciendo la realización de diversas acciones que favorecen el acceso, permanencia y desarrollo de dichos grupos poblacionales en los centros de trabajo, garantizando así, la igualdad de oportunidades y de trato en el mercado laboral. | |
| | 18. Las comisiones Consultivas Estatales de Seguridad y Salud en el trabajo son organismos tripartitos que participan en el diseño de la política nacional en materia de Seguridad, Salud en el Trabajo, quienes proponen reformas y adiciones al Reglamento y a las Normas Oficiales Mexicanas en la materia y recomiendan medidas preventivas para combatir los riesgos en los centros de trabajo. | |

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp E003 "Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral", 2019.

Se determinó que la lógica vertical del Pp E003 "Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral" no estableció de manera adecuada la relación causa-efecto entre los diferentes niveles de objetivos, debido a que a nivel Fin se desconoce la vinculación del Pp E003 con las metas sectoriales de mediano plazo; a nivel de componente un objetivo no fue suficiente, ya que no se especifica a qué hacen referencia los mecanismos en materia de seguridad y salud en el trabajo; además, en el 75.0% (6) de los objetivos la redacción no se ajustó a la Metodología del Marco Lógico, y a nivel Actividad el 25.0% (2) de los objetivos no definió de manera clara a cuál de los objetivos de nivel Componente contribuye, y el 100.0% (8) no se ajustó a sintaxis establecida.

El análisis de la lógica horizontal se refiere a evaluar los supuestos para cada nivel del resumen narrativo y si los medios de verificación identificados son los necesarios y suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores, y si éstos permiten realizar el seguimiento de los objetivos y evaluar el logro del programa.

La MIR del Pp E003 "Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral" incluyó 31 indicadores cuya clasificación es la siguiente:

- ✓ 10 indicadores estratégicos (32.3%), que son definidos para la medición de los objetivos de nivel de Fin, Propósito y Componente del programa.
- ✓ 21 indicadores de gestión (67.7%), al ser definidos para la medición de los objetivos de nivel de Componente y Actividad del programa.

➤ Indicador de Fin

| Objetivo | Nombre del indicador | Método de cálculo | Unidad de medida | Tipo, dimensión y frecuencia |
|--|---|---|------------------|---------------------------------------|
| 1. Contribuir al desarrollo económico incluyente mediante acciones que promuevan el trabajo digno o decente. | 1.1 Porcentaje de centros de trabajo beneficiados por acciones de promoción y vigilancia para propiciar el respeto de los derechos laborales de los trabajadores. | (Centros de trabajo beneficiados por acciones de promoción y vigilancia para propiciar el respeto de los derechos laborales de los trabajadores atendidos en el periodo t/centros de trabajo programados en el periodo t)*100 | Porcentaje | Estratégico Eficacia Trimestral |

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E003 "Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral", 2019.

El nombre del indicador está construido conforme a la Metodología del Marco Lógico, ya que precisa lo que se desea medir con él; asimismo, el método de cálculo es correcto, debido a que permite conocer el porcentaje de centros de trabajo beneficiados por acciones de promoción y vigilancia y contrastarlo con lo programado; sin embargo, es insuficiente para medir el objetivo ya que no muestra el cambio o mejora en el trabajo digno o decente.

El tipo (estratégico) y su dimensión (eficacia) se consideran adecuados para el objetivo de Fin, sin embargo, su frecuencia (trimestral) es incorrecta.

➤ Indicador de Propósito

| Objetivo | Indicador | Método de cálculo | Unidad de medida | Tipo, dimensión y frecuencia |
|---|---|---|------------------|---------------------------------------|
| 2. Los centros de trabajo atendidos cuentan con condiciones de trabajo digno o decente. | 2.1 Porcentaje de disminución en el número de accidentes en centros de trabajo con reconocimiento de Empresa Segura. | (Tasa de referencia - Tasa de accidentes de centros reconocidos en el año t)/Tasa de referencia)*100 | Porcentaje | Estratégico Eficacia Anual |
| | 2.2 Porcentaje de centros de trabajo inspeccionados a los que no se les instauró el procedimiento administrativo sancionador. | (1-(solicitudes de sanción/inspecciones desahogadas))*100 | Tasa | Estratégico Eficacia Anual |
| | 2.3 Porcentaje de centros de trabajo fomentados en materia de seguridad social. | (Número de centros de trabajo fomentados en materia de seguridad social durante el año t/ Número de centros de trabajo considerados durante el año t) *100 | Porcentaje | Estratégico Eficacia Semestral |
| | 2.4 Porcentaje de trabajadores con acceso a la seguridad social. | (Número de trabajadores con acceso a seguridad social durante el año t/ Número de trabajadores considerados durante el año t) *100 | Porcentaje | Estratégico Eficacia Semestral |
| | 2.5 Porcentaje de personas mujeres y hombres beneficiadas por buenas prácticas de inclusión laboral. | Suma de mujeres y hombres beneficiados por las buenas prácticas de inclusión laboral de los centros de trabajo que son reconocidos con los distintivos: Empresa Incluyente Gilberto Rincón Gallardo; Empresa Familiarmente Responsable; Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil y México sin Trabajo Infantil entre la suma de mujeres y hombres laborando en los Centros de Trabajo que participan por la obtención de los distintivos mencionados *100 | Persona | Estratégico Eficacia Semestral |
| | 2.6 Porcentaje de centros de trabajo beneficiados por visitas de inspección. | (Centros de trabajo visitados por motivos de inspección laboral en el periodo t /Centros de trabajo programados a visitar por motivos de inspección laboral en el periodo t) *100 | Porcentaje | Estratégico Eficacia Trimestral |

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E003 "Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral", 2019.

De los 6 indicadores de nivel Propósito, el 83.3% (2.1, 2.2, 2.4, 2.5 y 2.6) se considera adecuado para evaluar en qué medida se cumple con el objetivo del nivel; sin embargo, en el 16.7% (2.3) no, ya que el nombre del indicador y el método de cálculo no especifican de manera clara lo que se pretende medir.

El método de cálculo y la unidad de medida de todos los indicadores del nivel son adecuados, con excepción de los indicadores 2.2, ya que su método de cálculo no permite medir el porcentaje de centros de trabajo inspeccionados a los que no se les instauró un

procedimiento administrativo sancionador, y 2.5, debido a que, con base en su denominación, lo que se pretende medir es el porcentaje de personas mujeres y hombres beneficiadas por buenas prácticas de inclusión laboral, y no el número de ellas, por lo que su unidad de medida es incorrecta.

El tipo (estratégico) de los indicadores, la dimensión (eficacia) y la frecuencia (anual y semestral) son adecuados; sin embargo, en el indicador 2.6 la frecuencia (trimestral) es incorrecta.

➤ Indicador de Componente.

| Objetivo | Indicador | Método de cálculo | Unidad de medida | Tipo, dimensión y frecuencia |
|--|--|--|------------------------|---------------------------------|
| 3. Mecanismos en materia de seguridad y salud en el trabajo. | 3.1 Porcentaje de Reportes elaborados de las sesiones de las Comisiones Consultivas Estatales y de la Ciudad de México de Seguridad y Salud en el Trabajo y de las acciones y asesorías en materia de bienestar emocional y desarrollo humano de las y los trabajadores. | (Reportes de las sesiones de las Comisiones Consultivas Estatales y de la Ciudad de México de Seguridad y Salud en el Trabajo y de las acciones y asesorías en materia de bienestar emocional y desarrollo humano de las y los trabajadores elaborados en el año t/Reportes de las sesiones de las Comisiones Consultivas Estatales y de la Ciudad de México de Seguridad y Salud en el Trabajo y de las acciones y asesorías en materia de bienestar emocional y desarrollo humano de las y los trabajadores comprometidos en el año t)*100 | Documento | Gestión Eficacia Trimestral |
| 4. Las personas en situación de vulnerabilidad se benefician a través de acciones de coordinación interinstitucional divididas entre las acciones realizadas que promueven estrategias de inclusión laboral, no discriminación y respeto a los derechos humanos y laborales. | 4.1 Porcentaje de personas beneficiadas por acciones de coordinación interinstitucional. | (Sumatoria de personas beneficiadas por acciones de coordinación /Número de acciones de coordinación programadas)*100 | Persona | Estratégico Eficacia Trimestral |
| 5. Promover la aplicación de buenas prácticas laborales a favor de las personas en situación de vulnerabilidad en centros de trabajo. | 5.1 Promedio de personas en situación de vulnerabilidad laboral beneficiadas por acciones de fortalecimiento en su empleabilidad | Sumatoria de personas beneficiadas en situación de vulnerabilidad/número total de acciones de fortalecimiento en su empleabilidad | Persona | Estratégico Eficacia Trimestral |
| 6. Promover que los centros de trabajo con buenas prácticas de inclusión laboral sean distinguidos. | 6.1 Porcentaje de Centros de Trabajo distinguidos con respecto a los registrados. | (Número de Centros de Trabajo distinguidos/Número de Centros de Trabajo programados)*100 | Otra-Centro de Trabajo | Estratégico Eficacia Semestral |
| 7. Garantizar el cumplimiento de la normatividad laboral mediante la instauración de procedimientos administrativos de sanción a empresas que no tengan | 7.1 Porcentaje de Resoluciones Emitidas realizadas por las Delegaciones Federales del Trabajo. | (Resoluciones Emitidas realizadas por las Delegaciones Federales del Trabajo del periodo t/Resoluciones Programadas por las Delegaciones Federales del Trabajo del periodo t)*100 | Porcentaje | Gestión Eficacia Trimestral |

| Objetivo | Indicador | Método de cálculo | Unidad de medida | Tipo, dimensión y frecuencia |
|---|--|--|------------------|------------------------------|
| disposición de cumplir con la normatividad laboral. | | | | |
| 8. Instrumentos de fomento de seguridad social entregados. | 8.1 Porcentaje de documentos elaborados en materia de seguridad social y formalización del empleo en el marco del trabajo digno o decente. | (Número de estudios elaborados + Número de investigaciones elaboradas + Número de propuestas elaboradas durante el año t/ Número total de estudios, investigaciones y propuestas programadas durante el año t)*100 | Porcentaje | Gestión Eficacia Trimestral |
| | 8.2 Porcentaje de eventos que fomentan la seguridad social y la formalización del empleo en el marco del trabajo digno o decente. | (Número de eventos realizados durante el año t/número de eventos programados durante el año t)*100 | Porcentaje | Gestión Eficacia Mensual |
| 9. Normatividad para prevenir riesgos de trabajo en materia de seguridad y salud en el trabajo elaborada. | 9.1 Porcentaje de Dictámenes, informes de resultados y certificados emitidos por organismos privados. | (Dictámenes, informes de resultados y certificados emitidos por organismos privados, que se registran ante la STPS en el año t/ Total de dictámenes, informes de resultados y certificados emitidos por organismos privados el ejercicio anterior) * 100 | Registro | Gestión Eficacia Mensual |
| | 9.2 Índice de trabajadores sin accidentes de trabajo de centros laborales reconocidos como Empresa Segura. | (1-(accidentes de trabajo de centros de trabajo reconocidos como Empresa Segura en el año t/trabajadores de centros de trabajo reconocidos como Empresa Segura en el año t)) * 100 | Porcentaje | Gestión Eficacia Anual |
| | 9.3 Porcentaje de Centros de trabajo incorporados al Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo y de Reconocimientos de Empresa Segura otorgados. | (Centros de trabajo que se incorporan en el Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo y reconocimientos otorgados en el año t/Total de centros de trabajo que se compromete incorporar al Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo y total de reconocimientos programados en el año t) * 100 | Registro | Gestión Eficacia Mensual |
| | 9.4 Porcentaje de manifestaciones de impacto regulatorio, proyectos de normas oficiales mexicanas de Seguridad y Salud y normas oficiales mexicanas de Seguridad y Salud en el Trabajo elaboradas. | (Manifestaciones de Impacto Regulatorio; proyectos de Normas Oficiales Mexicanas y Normas Oficiales Mexicanas de Seguridad y Salud en el Trabajo aprobadas por el Comité en el año t/Total de Manifestaciones de Impacto Regulatorio; proyectos de Normas Oficiales Mexicanas y Normas Oficiales Mexicanas de Seguridad y Salud en el Trabajo comprometidas en el año t)*100 | Documento | Gestión Eficacia Anual |
| 10. Evaluaciones que permitan medir los avances en la instauración y funcionamiento del Sistema de Administración en Seguridad y Salud en el Trabajo. | 10.1 Porcentaje de Evaluaciones Iniciales e Integrales realizadas por las Delegaciones Federales del Trabajo. | (Evaluaciones realizadas en el periodo t/Evaluaciones programadas en el periodo t)*100 | Porcentaje | Gestión Eficacia Trimestral |

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E003 "Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral", 2019.

De los 12 indicadores del nivel Componente, el 66.7% (3.1, 6.1, 7.1, 8.1, 8.2, 9.3, 9.4 y 10.1) es adecuado para evaluar el cumplimiento del objetivo al que se encuentra alineado y los métodos de cálculo son congruentes con los mismos, ya que permiten conocer el porcentaje de los reportes elaborados en las sesiones de las Comisiones Consultivas Estatales y de la Ciudad de México de Seguridad y Salud en el Trabajo; los centros de trabajo distinguidos con respecto a los registrados; las resoluciones emitidas realizadas por las Delegaciones Federales del Trabajo; los documentos elaborados en materia de seguridad social; eventos que fomentan la seguridad social y la formalización del empleo; los centros de trabajo incorporados al Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo y de Reconocimientos de Empresa Segura otorgados; las manifestaciones de impacto regulatorio, proyectos de normas oficiales mexicanas de Seguridad y Salud y normas oficiales mexicanas de Seguridad y Salud en el Trabajo elaboradas, así como las evaluaciones iniciales e integrales realizadas por las Delegaciones Federales del Trabajo.

El 33.3% restante (4.1, 5.1, 9.1 y 9.2) no fue adecuado para el cumplimiento del objetivo al que se encuentra alineado, ya que en los indicadores 4.1, 5.1 y 9.2 los métodos de cálculo utilizan variables distintas en la operación aritmética.

En el 58.0% (3.1, 4.1, 5.1, 6.1, 9.1, 9.3 y 9.4) de los indicadores, la unidad de medida es incorrecta, debido a que no se corresponde con la operación aritmética expresada en el nombre del indicador y en su método de cálculo.

El tipo (estratégico y gestión) de los indicadores, la dimensión (eficacia) y la frecuencia (mensual, trimestral y semestral) son adecuados; sin embargo, en los indicadores 9.2 y 9.4 la frecuencia (anual) es incorrecta.

➤ Indicador de Actividad

| Objetivo | Indicador | Método de cálculo | Unidad de medida | Tipo, dimensión y frecuencia |
|---|---|---|------------------|------------------------------|
| 11. Centros de Trabajo y personas en situación de vulnerabilidad informados. | 11.1 Porcentaje de acciones realizadas (cursos, talleres, conferencias, foros, asesorías) para la promoción y difusión de los Distintivos (Empresa Incluyente Gilberto Rincón Gallardo; Empresa Familiarmente Responsable; Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil y México sin Trabajo Infantil). | (Acciones realizadas/Acciones programadas)*100 | Acción | Gestión Eficacia Trimestral |
| | 11.2 Porcentaje de evaluaciones con fines de certificación de la competencia laboral en estándares de competencia publicados en el Diario Oficial de la Federación aplicadas a personas en situación de vulnerabilidad. | (Número de evaluaciones realizadas/ Numero de evaluaciones programadas)*100 | Acción | Gestión Eficacia Semestral |
| | 11.3 Porcentaje de beneficiados por acciones de coordinación, difusión y sensibilización para prevenir y erradicar el trabajo infantil con respecto a los beneficiados programados. | (Número de beneficiados por acciones realizadas/número de beneficiados por acciones programadas) *100 | Acción | Gestión Eficacia Trimestral |
| 12. Mecanismos en materia de seguridad y salud en el trabajo. | 12.1 Porcentaje de sesiones realizadas por parte de mecanismos de participación ciudadana en materia de seguridad y salud en el trabajo. | (Sesiones de la Comisión Consultiva Nacional en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo y del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad y Salud en el Trabajo realizadas en el año t/ Sesiones de la Comisión Consultiva Nacional en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo y del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad y Salud en el Trabajo comprometidas en el año t)*100 | Reunión | Gestión Eficacia Bimestral |
| 13. Acciones en materia de fomento de la seguridad social. | 13.1 Porcentaje de reuniones de grupos de trabajo para fomentar la seguridad social, en el marco del trabajo digno o decente. | (Número de reuniones de los grupos de trabajo integrados para fomentar la seguridad social durante el año t/Número de reuniones de los grupos de trabajo programados durante el año t)*100 | Porcentaje | Gestión Eficacia Trimestral |
| | 13.2 Porcentaje de acuerdos de colaboración para fomentar la seguridad social, en el marco del trabajo digno o decente. | (Número de acuerdos de colaboración para fomentar la seguridad social durante el año t/Número de acuerdos de colaboración programados durante el año t)*100 | Porcentaje | Gestión Eficacia Trimestral |
| 14. Promover una cultura de prevención de riesgos laborales en los centros de trabajo del país. | 14.1 Porcentaje de suscripción de Compromisos Voluntarios. | (Compromisos suscritos del periodo t/ compromisos programados del periodo t)*100 | Porcentaje | Gestión Eficacia Trimestral |

| Objetivo | Indicador | Método de cálculo | Unidad de medida | Tipo, dimensión y frecuencia |
|--|---|--|------------------|------------------------------|
| 15. Normatividad para prevenir riesgos de trabajo en materia de seguridad y salud en el trabajo elaborada. | 15.1 Porcentaje aprobaciones de organismos privados para evaluar la conformidad de las normas oficiales mexicanas y de visitas de seguimiento realizadas. | (Aprobaciones a organismos privados para evaluar la conformidad de las normas oficiales mexicanas y visitas de seguimiento realizadas en el año t/Aprobaciones a organismos privados para evaluar la conformidad de las normas oficiales mexicanas y visitas de seguimiento comprometidas en el año t)*100 | Informe | Gestión Eficacia Mensual |
| | 15.2 Porcentaje de Documentos fuente, Boletines Electrónicos y Guías de Prácticas Seguras elaborados. | (Documentos fuente, Boletines Electrónicos y Guías de Prácticas elaborados en el año t /Total de Documentos fuente, Boletines Electrónicos y Guías de Prácticas elaborados programados en el año t) * 100 | Documento | Gestión Eficacia Bimestral |
| 16. Inspeccionar para vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral. | 16.1 Porcentaje de visitas de inspección realizadas a fin de vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral. | (Inspecciones realizadas en el periodo t/Inspecciones programadas en el periodo t) *100 | Porcentaje | Gestión Eficacia Trimestral |
| 17. Vinculación oferentes y demandantes de empleo mediante sesiones de la red de vinculación laboral favoreciendo la realización de diversas acciones que favorecen el acceso, permanencia y desarrollo de dichos grupos poblacionales en los centros de trabajo, garantizando así, la igualdad de oportunidades y de trato en el mercado laboral. | 17.1 Porcentaje de sesiones de red de vinculación laboral. | (Sesiones de redes de vinculación laboral realizados en el periodo t/Sesiones de redes de vinculación laboral programados en el periodo t)*100 | Porcentaje | Gestión Eficacia Trimestral |
| 18. Las comisiones Consultivas Estatales de Seguridad y Salud en el trabajo son organismos tripartitos que participan en el diseño de la política nacional en materia de Seguridad, Salud en el Trabajo, quienes proponen reformas y adiciones al Reglamento y a las Normas Oficiales Mexicanas en la materia y recomiendan medidas preventivas para combatir los riesgos en los centros de trabajo. | 18.1 Porcentaje de Sesiones de la Comisión Consultiva Estatal de Seguridad y Salud en el Trabajo. | (Sesiones de las Comisiones Consultivas Estatales de Seguridad y Salud en el Trabajo realizados en el periodo t/ Sesiones de las Comisiones Consultivas Estatales de Seguridad y Salud en el Trabajo programadas en el periodo t)*100 | Porcentaje | Gestión Eficacia Semestral |

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E003 “Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral”, 2019.

De los 12 indicadores del nivel Actividad, el 75.0% (11.2, 12.1, 13.1, 13.2, 14.1, 15.1, 16.1, 17.1 y 18.1) es adecuado para evaluar el cumplimiento del objetivo al que se encuentra alineado y los métodos de cálculo son congruentes con los mismos, ya que permiten conocer el

porcentaje de evaluaciones con fines de certificación de la competencia laboral en estándares de competencia publicados en el Diario Oficial de la Federación aplicadas a personas en situación de vulnerabilidad; de sesiones realizadas por parte de mecanismos de participación ciudadana en materia de seguridad y salud en el trabajo; de reuniones de grupos de trabajo y acuerdos de colaboración para fomentar la seguridad social; de suscripción de compromisos voluntarios; de aprobaciones de organismos privados para evaluar la conformidad de las NOM y de visitas de seguimiento realizadas; de visitas de inspección realizadas, a fin de vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral, así como de sesiones de red de vinculación laboral y de la Comisión Consultiva Estatal de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Respecto del 25.5% restante (11.1, 11.3 y 15.2) son insuficientes para evaluar el cumplimiento del objetivo al que se encuentran alineados, ya que en el indicador 11.1 su método de cálculo no establece claramente el resultado que busca medir; en el 11.3 el método de cálculo no especifica qué el tipo de acciones se buscan evaluar, y en qué difiere con la medición del indicador 4.1 del nivel de Componente; asimismo, en el 15.2 no es claro a qué objetivo del nivel Componente responde.

En el 50.0% (11.1, 11.2, 11.3, 12.1, 15.1 y 15.2) de los indicadores, la unidad de medida es incorrecta, debido a que no se corresponde con la operación aritmética expresada en el nombre del indicador y en su método de cálculo.

El tipo (gestión) de los indicadores, la dimensión (eficiencia) y la frecuencia (mensual, bimestral y trimestral) son adecuados; sin embargo, en los indicadores 11.2 y 18.1 la frecuencia (semestral) es incorrecta.

De los 31 indicadores diseñados para el programa, 12 (38.7%) se consideran adecuados para medir su objetivo y 19 (61.3%) no, debido a que presentaron deficiencias en sus métodos de cálculo, en sus unidades de medida y en su frecuencia de medición; por lo que la ASF determinó que no son de utilidad para dar seguimiento y evaluar los avances en la regulación e inspección de las condiciones laborales en los centros de trabajo.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, por medio del oficio núm. 511.-01/0061/2021 del 20 de enero de 2021, la STPS acreditó que, con el oficio núm. VQZ.DGAC.047/2020 del 26 de marzo de 2020, el CONEVAL emitió su opinión sobre la propuesta de modificación del Pp E003 "Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral". Al respecto, se verificó que la MIR 2021 del Pp E003 publicada en el Presupuesto de Egresos de la Federación ya fue perfeccionada, debido a que ya se encuentra alineada con la planeación nacional y sectorial de mediano plazo; además, se adecuaron los indicadores en los niveles de Fin, Propósito, Componente y Actividad, así como sus unidades de medida y frecuencia, por lo que se acreditaron las mejoras a la MIR del Pp E003, lo que solventa lo observado.

11. Control Interno

En 2019, la STPS contó con un Sistema de Control Interno que presentó deficiencias, ya que no cumplió con el 100.0% de los 17 principios incluidos en las cinco normas de control interno, por lo que no proporcionó una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas del Pp E003 “Ejecución de los programas y acciones de la política laboral”.

En la norma primera “Ambiente de Control”, la secretaría no acreditó los códigos de ética y de conducta, autorizados y vigentes en 2019, ni la evidencia de su difusión; la Encuesta de Clima y Cultura Organizacional y los resultados obtenidos; las gestiones de capacitación de su personal; el establecimiento de una estructura de vigilancia del control interno, ni de mecanismos que garantizaran su neutralidad, independencia y objetividad, tampoco proporcionó evidencia que permitiera comprobar que vigiló el diseño, la implementación y la operación del control interno en las áreas responsables de operar el Pp E003; asimismo, no contó con manuales de organización y de procedimientos actualizados, ni comprobó que, operó con la estructura organizacional necesaria para llevar a cabo la planeación, ejecución, control y evaluación de sus operaciones, con motivo de su reestructuración organizacional en 2019.

En la norma segunda “Administración de Riesgos”, la dependencia no acreditó que contara con una Matriz de Administración de Riesgos Institucional; un procedimiento formal implementado para identificar los mismos; un programa de trabajo para establecer responsabilidades y temporalidades para su atención, ni con un mapa de riesgos institucional; tampoco comprobó el envío y recepción del oficio núm. 112/UTD/342/2019, del 2 de octubre de 2019, con el cual exhortó a los servidores públicos adscritos a las Oficinas de Representación Federal del Trabajo a actuar conforme a la normativa, en caso de conocer de la ejecución de posibles actos de corrupción, ni el desarrollo de proyectos tecnológicos dar atención a quejas y denuncias de accidentes en materia laboral, por lo que no fue posible verificar la suficiencia de sus actividades para identificar, evaluar, responder, mitigar y supervisar los riesgos, incluidos los de corrupción, relacionados con la operación del Pp E003.

En la norma tercera “Actividades de Control”, la entidad fiscalizada no acreditó las gestiones que permitieran comprobar la recepción e integración mensual de la información relacionada con la operación del programa, ni la autorización del informe del Sistema de Evaluación de Oficinas de Representación, con los resultados de los principales procesos en materia de inspección de las condiciones laborales; asimismo, no documentó la existencia de los sistemas de Apoyo al Procedimiento Administrativo Sancionador; Interno de Aplicación de Programas de Inspección; de Registro de Capacitación Empresarial; del Directorio Nacional de Empresas; del Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo (PASST); así como del Módulo de Organismos Privados, para la evaluación de conformidad de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM), ni la implementación de actividades de control de seguridad para su uso, por lo que se desconoció si las medidas implementadas contribuyeron a alcanzar las metas y objetivos del programa, así como prevenir y administrar los riesgos, incluidos los de corrupción.

En la norma cuarta “Información y comunicación”, la STPS no acreditó los formatos estandarizados para la realización de los informes de actividades, a fin de que las Oficinas de Representación Federal del Trabajo realizarán sus gestiones de forma homologada y emitieran información completa y relevante que coadyuvara en el cumplimiento de los objetivos del Pp E003, y tampoco comprobó la existencia del Portal de Boletines Electrónicos. Asimismo, con el análisis de las gestiones en materia de regulación e inspección de las condiciones laborales mineras, la dependencia no acreditó las actividades de difusión de la normativa ni su evaluación; además, el registro de los centros de trabajo minero incorporados al PASST presentó inconsistencias; no dispuso de la información para conocer las inspecciones programadas en los centros de trabajo minero; no reportó el estatus de resolución de la totalidad de expedientes de inspección; respecto a la supervisión, no contó con una programación, ni dispuso de la evaluación de la aplicabilidad y efectividad de las disposiciones reglamentarias y NOM en materia de seguridad y salud en el trabajo, referente a los centros de trabajo minero, por lo que la información y comunicación relacionada con las actividades del programa E003 careció de criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad.

En la norma quinta “Supervisión y mejora continua”, la secretaría no acreditó quiénes fueron los responsables designados para vigilar las actividades establecidas y operadas para mejorar las medidas de control interno, ni cómo la supervisión de éstas contribuyó a mejorar la calidad en el desempeño de las operaciones, la salvaguarda de los recursos públicos, la oportuna revisión de los hallazgos de auditoría y de otras revisiones, así como la idoneidad y suficiencia de los controles implementados para la operación del Pp E003, y tampoco comprobó que las unidades responsables de operar el programa atendieron con diligencia la causa raíz de las debilidades detectadas en el control interno, ni que evaluó dichas deficiencias y que designó responsables para su atención y remediación.

2019-0-14100-07-0372-07-018 **Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social implemente mecanismos de control para que, en ejercicios subsecuentes, garantice el cumplimiento de la totalidad de las normas de control interno, a fin de contar con un sistema de control interno que proporcione una seguridad razonable en el logro de los objetivos y metas del Programa presupuestario E003 "Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral", en cumplimiento de los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

12. Rendición de cuentas

En la Exposición de Motivos del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 y la Estrategia Programática del PEF 2019, la STPS estableció como misión fortalecer la política laboral y observar el cumplimiento de los derechos laborales, mediante la vigilancia de la

normativa laboral; además, el ente fiscalizado definió como objetivos institucionales “Promover y vigilar el cumplimiento de la normativa laboral”, así como “Elaborar e instrumentar acciones para fortalecer la seguridad y salud en el trabajo”.

En 2019, la secretaría registró un ejercicio de 469,254.0 miles de pesos para la operación del Pp E003 “Ejecución de los programas y acciones de la política laboral”, 14.9% (81,930.1 miles de pesos) menos que lo aprobado de 551,184.1 miles de pesos, montos que fueron consistentes con lo reportado en la Cuenta Pública.

En la MIR del Pp E003 “Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral”, la dependencia reportó las causas de variación y el efecto económico en los 31 indicadores; asimismo, el 48.4% (15) de los indicadores registró un cumplimiento superior al 100%, lo cual se debió a los cambios en la programación de la meta original de los indicadores, ya que derivado de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la actualización del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social las Delegaciones Federales del Trabajo se modificaron por Oficinas de Representación y la Subsecretaría de Previsión Social por la Dirección General de Previsión Social (DGPS), además de que la secretaría tuvo una reducción del número de servidores públicos encargados de la ejecución las acciones del programa, en su mayoría Inspectores Federales del Trabajo.

El 32.3% (10) de los indicadores tuvo un cumplimiento del 100% y el 19.4% (6) de los indicadores restantes sus resultados estuvieron entre un 90.0% y 96.8%; al respecto, la secretaría implementó un nuevo modelo de inspección el cual requirió realizar ajustes técnicos en los sistemas informáticos de los procesos de inspección y a las actualizaciones normativas en materia de previsión social; se realizaron 28,102 visitas de inspección; se llevaron a cabo 4,626 resoluciones; se fomentaron 282 Centros de Trabajo (CT) en materia de seguridad social; 929 trabajadores tuvieron acceso a la seguridad social; 513 CT se incorporaron al Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo; se registraron 4,230 accidentes en los 1,981 CT con reconocimiento de Empresa Segura, en los que laboran 539,938 trabajadores; se realizaron 28 eventos para fomentar la seguridad social, y se sometieron a aprobación del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad y Salud en el trabajo los instrumentos denominados PROY-NOM-002-STPS-2019, Condiciones de seguridad-Prevención y protección contra incendios en los centros de trabajo y PROY-NOM-004-STPS-2019, Maquinaria y equipo que se utilice en los centros de trabajo, principalmente.

En el “Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos – Trabajo y Previsión Social”, la STPS indicó que las Delegaciones Federales del Trabajo aplicaron operativos estratégicos de inspección en los que vigilaron el cumplimiento de la normatividad laboral en los centros de trabajo, además de promover y fortalecer una cultura de igualdad e inclusión laboral que se ha consolidado en buenas prácticas para el acceso, permanencia y desarrollo laboral, privilegiando la atención a los grupos vulnerables; no obstante, la secretaría no especificó cómo las gestiones que se realizaron con el Pp E003 “Ejecución de los programas y acciones de la política laboral” atendieron el problema público que le dio origen, tampoco informó cuál

es la magnitud de la situación que se pretende atender ni el avance que se tuvo, por lo que se evidencia una insuficiente rendición de cuentas que pone en riesgo la toma de decisiones.

2019-0-14100-07-0372-07-019 **Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social reporte, en la Cuenta Pública de ejercicios fiscales subsecuentes, la contribución de los resultados del Pp E003 "Ejecución de los programas y acciones de la política laboral", respecto de los avances en la atención del problema público que busca ser resuelto, para fortalecer la toma de decisiones, en términos de lo establecido en el artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados del análisis y las medidas emprendidas.

Consecuencias Sociales

En 2019, la STPS reportó 860 inspecciones a centros de trabajo minero; sin embargo, no contó con la programación y la supervisión de éstas; no acreditó si las normas vigentes fueron las suficientes para regular las condiciones laborales; no difundió el cumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo en dicho sector y careció de indicadores para evaluar la contribución del Programa presupuestario E003 "Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral", por lo que 632,279 empleados que se registraron en los 4,461 centros de trabajo mineros del país desconocen cuáles son los derechos que les asisten en materia de seguridad e higiene.

Buen Gobierno

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

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 12 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y uno fue solventado por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 10 restantes generaron:

19 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 2 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente dictamen se emite el 27 de enero de 2021, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar la regulación e inspección de las condiciones laborales mineras, a efecto de determinar la efectividad en la atención del problema público y en el cumplimiento de los objetivos comprometidos. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarias para verificar el cumplimiento de objetivos y metas; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, el Gobierno Federal reconoció que “más de la mitad de la población económicamente activa permanece en el sector informal y esa situación resulta inaceptable, ya que los propios informales viven en un entorno en el que se les niegan derechos básicos. Además, precisó la exigencia de promover y garantizar el acceso a un trabajo digno y seguro”.

De acuerdo con el diagnóstico inicial de la STPS, el problema público en el que se pretende incidir es la existencia de centros de trabajo que no cuentan con condiciones de trabajo dignas o decentes, como es el caso de la actividad minera, ocasionadas por el insuficiente fomento de la seguridad social y salud, la deficiente vigilancia del cumplimiento de la normativa; la poca inclusión laboral de los grupos vulnerables, y las limitadas herramientas de difusión que faciliten el cumplimiento de la normatividad laboral y de seguridad y salud, lo que repercute en la no salvaguarda de los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad.

Para atender esa problemática, en 2019, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social operó el Programa presupuestario (Pp) E003 “Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral”, para realizar la regulación e inspección de las condiciones laborales en los centros de trabajo, en el que está incluido lo relacionado con la actividad minera, a fin de contribuir con el desarrollo económico incluyente mediante acciones que propicien el trabajo digno o decente, para lo cual ejerció un presupuesto de 469,254.0 miles de pesos, cifra inferior en 14.9% (81,930.1 miles de pesos) a los 551,184.1 miles de pesos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año.

Los resultados de la auditoría mostraron que, en 2019, la STPS dispuso de dos diagnósticos que se enfocaron en identificar el problema vinculado con la operación del Pp E003 y en la actualización de las normas oficiales, de acuerdo con su periodicidad; sin embargo, en ambos no se profundizó sobre la problemática regulatoria y laboral que enfrentaron los diversos sectores, incluido el minero, ni se determinaron aquellos que requieren atención prioritaria. Tampoco se presentaron datos actualizados, ni se cuantificaron y georreferenciaron a los centros de trabajo con deficiencias laborales.

En cuanto a la elaboración y actualización del marco normativo regulatorio, la secretaría dispuso de dos normas oficiales mexicanas específicas para el sector minero y 30 normas en

materia de seguridad y salud; sin embargo, no acreditó si las normas vigentes en materia de seguridad y salud permitieron resolver las necesidades de los trabajadores en sus centros de trabajo.

Respecto de la difusión de la normativa laboral, se realizaron 49 eventos a solicitud de organizaciones de trabajadores y patrones, sin que alguno fuera destinado a la actividad minera, debido a que no se recibieron peticiones por parte de centros de trabajo del sector minero. Asimismo, se elaboraron dos guías informativas, referentes a las NOM-023-STPS-2012 “Minas subterráneas y minas a cielo abierto – Condiciones de seguridad y salud en el trabajo” y NOM-032-STPS-2008 “Seguridad para minas subterráneas de carbón”, en el marco de las acciones realizadas “Para una Minería Sustentable”, con el objetivo de establecer las obligaciones y los requisitos mínimos de seguridad y salud, para prevenir riesgos a los trabajadores, sin que se realizara la difusión de su contenido, ya que la Secretaría de Economía suspendió dichas actividades. Tampoco se acreditaron los estudios e investigaciones que se realizaron con la participación de las organizaciones nacionales de trabajadores y patrones y de las unidades administrativas de STPS, en materia de seguridad y salud para los centros de trabajo minero.

La secretaría no suscribió convenios de colaboración con las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, ni de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas destinados a la seguridad y salud del sector minero, ya que la determinación de actividades se planteó bajo una orientación general y no por ramo industrial.

Acerca del Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo (PASST), la secretaría tuvo un cumplimiento del 101.7% (1,344), respecto de la meta de realizar 1,321 visitas de evaluaciones iniciales e integrales a centros de trabajo del país; sin embargo, no se acreditaron las evaluaciones iniciales e integrales de los centros de trabajo minero pertenecientes al PASST. Asimismo, el registro de los centros de trabajo minero incorporados en el PASST presentó inconsistencias, debido a que en el Directorio Nacional de Empresas 2019 se reportaron 465 centros de trabajo minero pertenecientes al programa, cifra superior en 161.2% (287) y en 956.8% (421), a los dos registros proporcionados, lo que evidenció la falta de confiabilidad de la información para la toma de decisiones.

En relación con la planeación para visitas de inspección a los centros de trabajo minero, la secretaría operó el Sistema del Directorio Nacional de Empresas, el cual cumplió la función de padrón, en el que se registraron 7,416 centros de trabajo minero activos, de los cuales el 60.2% (4,461) contó con el registro de trabajadores y el 39.8% (2,955) no, por lo que no se dispuso de un dato exacto de los trabajadores que se buscó proteger mediante la vigilancia del cumplimiento de la normativa laboral. Además, no se acreditaron las actividades de coordinación e intercambio de información con las oficinas de representación federal del trabajo en las entidades federativas, las unidades administrativas de la secretaría y demás instancias correspondientes, para integrar y actualizar el Directorio Nacional de Empresas, por lo que no fue posible comprobar que el directorio fungió como una herramienta actualizada para la adecuada planeación, ejecución y supervisión de los programas de inspección de los centros de trabajo minero.

En el Programa de Inspección 2019, la secretaría definió tres estrategias y nueve líneas de acción, de las que el 11.1% (1) se relacionó con la inspección de las condiciones laborales de los centros de trabajo minero; asimismo, se programaron 31,231 inspecciones; no obstante, no se contó con una programación de inspecciones específica para la actividad minera, ya que no se establecen metas individuales por sector, rama o actividad específica.

En cuanto a las inspecciones en materia de condiciones generales de trabajo; seguridad e higiene, y capacitación y adiestramiento, la STPS realizó 845 inspecciones a centros de trabajo minero (cifra que representó el 11.4% de los 7,416 centros de trabajo minero activos), de las que el 32.3% (273) fueron ordinarias y el 67.7% (572) extraordinarias; sin embargo, no se acreditó el estatus de resolución del 34.1% (93) de los expedientes de inspección ordinaria, ni el 51.2% (293) de inspección extraordinaria.

Respecto de verificación del cumplimiento de la normativa laboral en centros de trabajo minero e integración de los expedientes de inspección, de un universo de 845 inspecciones reportadas, la ASF determinó una muestra estadística de 392, de las cuales el 41.1% (161) fueron expedientes de inspección ordinaria y del 58.9% (231) de inspección extraordinaria. De los 392 expedientes seleccionados, la secretaría acreditó el 95.4% (374), de los cuales 154 correspondieron a inspecciones ordinarias y 220 a extraordinarias. De los 154 expedientes de inspección ordinaria, el 89.6% (138) cumplió con todos los requisitos revisados, relativos a contar con orden de inspección ordinaria; citatorio de inspección ordinaria; guía de los principales derechos y obligaciones del inspeccionado, e informe de comisión o acta de inspección ordinaria y del 10.4% (16) restante no comprobó la totalidad de los documentos citados. Asimismo, de los 220 expedientes de inspección extraordinaria, 92.3% (203) cumplió con todos los requisitos relativos a contar con orden de inspección; guía de derechos y obligaciones, y acta de inspección o informe de comisión, y el 7.7% (17) no comprobó la totalidad de los documentos citados. La secretaría no dispuso del 4.6% (18) de los expedientes de inspección, 7 de inspección ordinaria y 11 de extraordinaria, por lo que la ASF no contó con los elementos para realizar la inferencia estadística.

La entidad fiscalizada contó con el Sistema de Apoyo al Proceso Inspectivo y el Sistema del Directorio Nacional de Empresas, los cuales fungieron como una herramienta informática para la programación y ejecución de las inspecciones a los centros de trabajo; sin embargo, los registros no contaron con un identificador único que permitiera vincular los centros de trabajo inspeccionados con el padrón, por lo que no fue posible determinar cuáles ya fueron visitados para inspección y cuántos faltan por revisar, a efecto de conocer la cobertura y verificar el cumplimiento de la normativa laboral en el sector minero.

En relación con la supervisión de la inspección laboral en los centros de trabajo minero, no se dispuso de una programación ni se realizó la supervisión de inspecciones a centros de trabajo minero con un plan de trabajo, debido a que la supervisión se realiza en caso de que exista una queja o denuncia en contra de la actividad que realizó el inspector federal del trabajo como representante de la STPS. Tampoco acreditó la recepción de quejas o denuncias en contra de la actividad que realizó el inspector.

La dependencia reportó en Cuenta Pública 2019 un ejercicio de 469,254.0 miles de pesos para la operación del Pp E003, 14.9% (81,930.1 miles de pesos) menos que lo aprobado de 551,184.1 miles de pesos, montos que fueron consistentes con información de la secretaría. La Auditoría Superior de la Federación realizó una muestra aleatoria simple de 381 operaciones presupuestarias de un total de 42,514, correspondientes a 5,031.3 miles de pesos, y se comprobó que el 56.4% (215) cumplió con todos los requisitos revisados; sin embargo, en el 1.3% (5) no contó con el formato del SIAFF y en el 42.8% (163) restante, la secretaría no acreditó la totalidad de las facturas o documentación comprobatoria equivalente a 1,141.9 miles de pesos. Con base en los resultados de la muestra realizada, y con un 95.0% de confianza, la ASF infiere que, de las 42,514 operaciones presupuestarias reportadas por la STPS, en 2019, entre el 38.6% y el 48.6% podría presentar incumplimiento en al menos uno de los requisitos antes citados.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social no dispuso de una metodología, de indicadores para medir la contribución del Pp E003 “Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral”, ni de información suficiente que permitiera comprobar que las acciones de regulación e inspección de las condiciones laborales mineras contribuyeron a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en las relaciones laborales.

En opinión de la ASF, la regulación e inspección realizada por la STPS, en 2019, con cargo a los recursos del Programa presupuestario E003 “Ejecución de los programas y acciones de la política laboral”, no fue efectiva para incidir en la mejora de las condiciones de los centros de trabajo de la actividad minera, ni para fomentar la seguridad y salud de los trabajadores del sector, por lo que es necesario que la secretaría fortalezca su gestión en la vigilancia del cumplimiento de la normativa en los centros de trabajo, a fin de disminuir los riesgos que vulneren los derechos de los trabajadores mineros, ya que no identificó las disposiciones jurídico-administrativas que fueron necesarias elaborar, actualizar o abrogar para regular las condiciones laborales en los centros de trabajo de dicho sector; no acreditó las actividades de difusión de la normativa ni su evaluación; presentó inconsistencias en el registro de los centros de trabajo minero incorporados al PASST; no realizó la supervisión de inspecciones bajo un plan de trabajo; tampoco contó con información precisa del número de trabajadores de dicho sector, ni con la cobertura de los centros de trabajo inspeccionados.

La atención de las recomendaciones al desempeño contribuirá a que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social fortalezca su operación, ya que dispondrá de un diagnóstico de regulación en materia de seguridad y salud en el trabajo, que le permita conocer cuáles son las condiciones laborales en ese sector y las disposiciones jurídico-administrativas que son necesarias elaborar, actualizar o abrogar en la materia; contará con una planeación y ejecución de acciones de difusión y coordinación para promover el cumplimiento de la normativa laboral en los centros de trabajo minero; operará con un Directorio Nacional de Empresas actualizado, que le permitirá identificar a los centros trabajo por clave única, el total de trabajadores beneficiados, y la cobertura de las actividades de inspección, y definirá indicadores para evaluar la contribución del Pp E003 en la atención de problema público que se pretende atender.

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, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) elaboró y actualizó el marco normativo regulatorio en materia de condiciones laborales para el sector minero.
2. Comprobar que, en 2019, la STPS difundió y promovió el marco normativo regulatorio sobre las condiciones laborales en el sector minero.
3. Constatar que, en 2019, la STPS se coordinó con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con los gobiernos de las entidades federativas para fomentar la seguridad social de los centros de trabajo minero bajo el marco del trabajo digno o decente.
4. Constatar que, en 2019, la STPS propició que los centros de trabajo minero instauraran sistemas de administración en seguridad y salud en el trabajo por medio de su incorporación al Programa de Autogestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, a fin de favorecer el funcionamiento de centros de trabajo seguros e higiénicos.
5. Verificar que, en 2019, la STPS integró el padrón de los centros de trabajo y realizó la programación de las visitas de inspección en materia de condiciones laborales del sector minero.

6. Comprobar que, en 2019, la STPS ordenó y practicó visitas de inspección a los centros de trabajo minero, a fin de vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia de condiciones laborales del sector minero.
7. Comprobar que, en 2019, la STPS realizó la supervisión en los centros de trabajo mineros, a fin de corroborar la veracidad de los hechos asentados en las inspecciones y, en su caso, notificó los hechos, actos u omisiones ante la autoridad competente sancionadora, por la contravención de la normativa laboral.
8. Constatar que, en 2019, las operaciones realizadas por la STPS, con cargo al Programa presupuestario (Pp) E003 "Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral", se encontraron debidamente documentadas y que los montos registrados en su contabilidad fueron consistentes con las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC).
9. Verificar que, en 2019, mediante las actividades de regulación e inspección de las condiciones laborales mineras, la STPS promovió el trabajo digno y decente en los centros de trabajo minero.
10. Verificar el cumplimiento de las directrices generales para avanzar al Sistema de Evaluación de Desempeño.
11. Evaluar que, en 2019, el Sistema de Control Interno de la STPS cumplió con las normas generales de control interno, a efecto de permitir una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas del Pp E003.
12. Comprobar que, en 2019, la STPS reportó en los documentos de rendición de cuentas la información que permitiera evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del Pp E003.

Áreas Revisadas

La Unidad de Trabajo Digno; las direcciones generales de Previsión Social y de Programación y Presupuesto; así como las Oficinas de Representación Federal del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

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: Art. 26, Apartado A, 134, par. primero;
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Art. 19;

3. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 1, par. primero, 27, par. segundo, 45, par. primero, 52, par. primero, 57, y 111, par. tercero;
4. Ley General de Contabilidad Gubernamental: Art. 54;
5. Ley General de Responsabilidades Administrativas: Art. 7, frac. I y VI;
6. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: Art. segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno;
7. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 66, frac. III;
8. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Art. 9, frac. I, 10, frac. X y XI, 22, frac. II, XIX y XX, 24, frac. V, 30, frac. VII, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Art. 32 de la Ley de Infraestructura de la Calidad; Art. 2, par. primero, de la Ley Federal del Trabajo; Numerales 16.1, inc. a, y 16.2, inc. a, de los Lineamientos Generales de Operación del Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo.

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.