

## **Secretaría del Trabajo y Previsión Social**

### **Seguridad y Salud en el Trabajo**

Auditoría de Desempeño: 12-0-14100-07-0376

DE-102

#### ***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

#### ***Objetivo***

Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del programa presupuestario E006 Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social destinados a la seguridad y salud en el trabajo.

#### ***Alcance***

La evaluación comprendió la revisión de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa presupuestario E006 “Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo”; la eficacia de las acciones en términos de la disminución en el número de accidentes y el índice de trabajadores en los centros de trabajo con reconocimiento de empresa segura; así como la eficiencia en relación con la elaboración de boletines electrónicos en seguridad y salud en los centros de trabajo, las aprobaciones de organismos de tercera parte, las normas emitidas en la materia, la promoción y difusión de la normativa, y la formalización de compromisos voluntarios, así como los reconocimientos de empresa segura otorgados.

#### ***Antecedentes***

En 1995, la STPS creó el “Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo”, para aplicarse en centros de trabajo con cien o más trabajadores de la industria maquiladora de exportación de las entidades federativas de la frontera norte del país, así como de Jalisco y el Distrito Federal, con el propósito de promover la implementación de programas preventivos en los centros de trabajo.

En 1997, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo, el cual señaló que la STPS llevará a cabo el “Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo” a efecto de asesorar y orientar el debido cumplimiento de la normativa laboral en materia de seguridad e higiene en el trabajo, mediante el establecimiento de compromisos voluntarios asumidos por parte de los empleadores y de los trabajadores para formalizar la inscripción de los centros de trabajo al programa, y se determinó otorgar reconocimientos de empresa segura en 4 niveles, a aquellos centros de trabajo que cumplieran con lo siguiente:

RECONOCIMIENTOS DE EMPRESA SEGURA OTORGADOS POR LA STPS

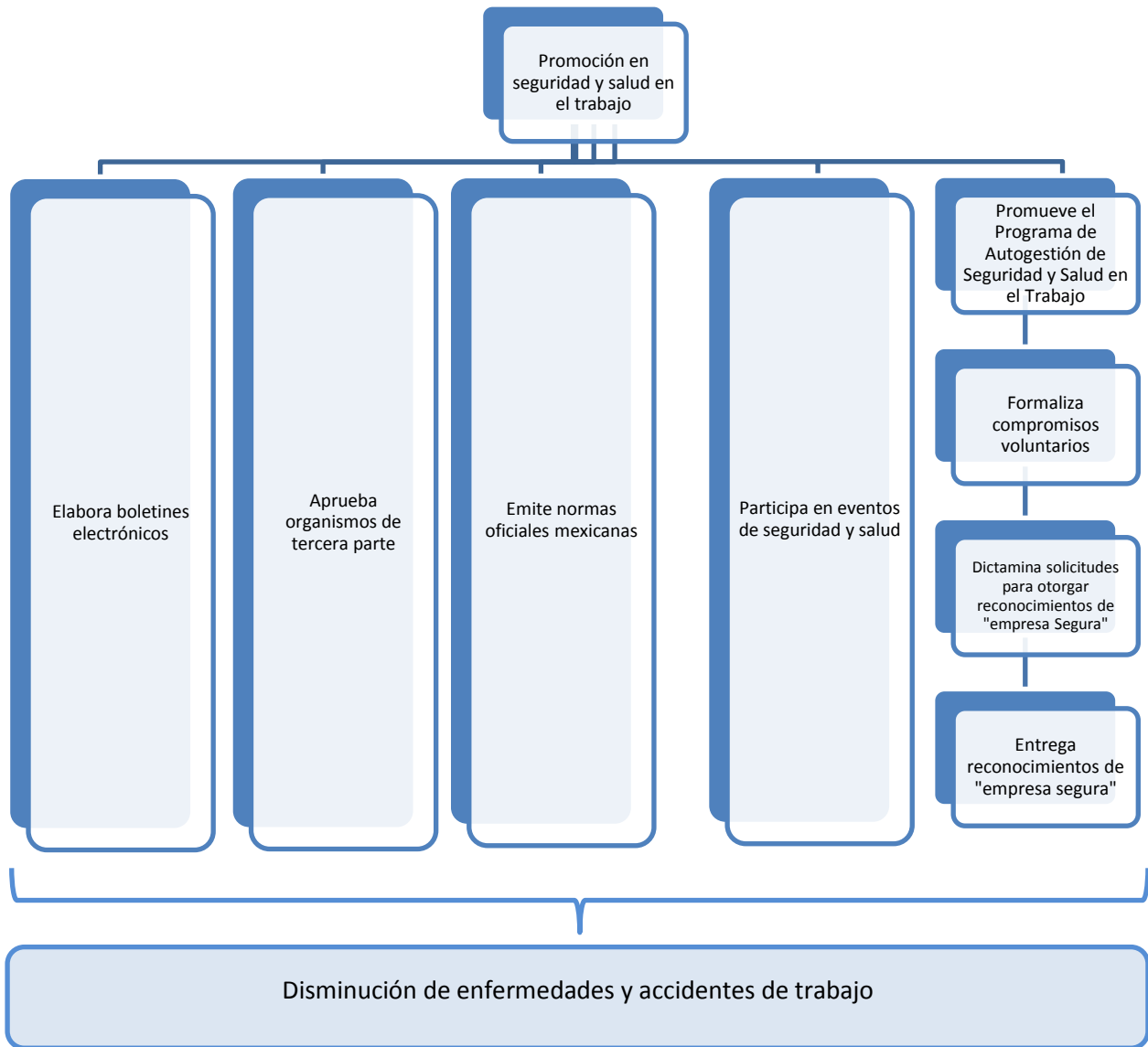
Nivel de reconocimiento	Acreditación
1	Cumplimiento de la normativa en seguridad y salud en el trabajo
2	Acciones de mejora continua en seguridad y salud en el trabajo
3	Logros en la administración de seguridad y salud en el trabajo
4	Eficaz administración de seguridad y salud en el trabajo

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los Lineamientos Generales del Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo.

En 2012, la STPS para promover el “Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo” contó con el Programa presupuestario E006 “Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo”, el cual erogó 20,067.6 miles de pesos, lo que representó el 0.6%, de los 3,290,960.5 miles pesos ejercidos en la sub-función 02 asuntos laborales generales, de la finalidad 3 “Desarrollo Económico” de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012.

La plantilla de personal autorizada en 2012 para promover el Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo fue de 7 plazas.

Las principales acciones que realiza la STPS para promover la seguridad y salud en los centros de trabajo son las siguientes:



FUENTE: Elaborado por la ASF, con información de los Lineamientos generales del Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo y de la MIR del Programa presupuestario E006 "Asesoría en Materia de Seguridad y Salud en el Trabajo".

Con base en el esquema anterior, para la auditoría se seleccionaron ocho indicadores contenidos en la MIR del Programa presupuestario E006 "Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo", los cuales permiten valorar la operación y los resultados de las acciones de la STPS: boletines electrónicos elaborados; total de aprobaciones de organismos de tercera parte para evaluar la conformidad de las normas oficiales mexicanas; normas emitidas en seguridad y salud; participaciones del personal realizadas para difundir y promover la implementación de la normativa y medidas de seguridad y salud; total de compromisos voluntarios en el marco del Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en

el Trabajo formalizados; solicitudes de reconocimientos dictaminadas; índice de trabajadores sin accidentes y enfermedades de trabajo; y porcentaje de disminución en el número de accidentes en centros de trabajo con reconocimiento de Empresa Segura.

### **Resultados**

#### **1. Consistencia vertical y horizontal de la MIR**

Respecto de la alineación del objetivo del nivel de fin con los establecidos en la planeación nacional, se constató que se alineó tanto con el objetivo de la institución de fomentar la equidad e inclusión laboral y consolidar la previsión social, con la creación de condiciones para el trabajo digno, bien remunerado, con capacitación, seguridad y salud; como con el del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012, de elaborar e instrumentar acciones para fortalecer la seguridad y salud en el trabajo, los cuales permiten contribuir al cumplimiento del objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, de promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal.

La lógica vertical de la MIR del Programa presupuestario E006 “Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo” permite verificar la relación directa de causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de la matriz; el objetivo de nivel de fin indica de manera clara la contribución del programa al logro del objetivo al que se encuentra alineado, que se refiere a fomentar la equidad e inclusión laboral y consolidar la previsión social, por medio de la creación de condiciones para el trabajo digno, bien remunerado, con capacitación, seguridad y salud; el objetivo de nivel de propósito es consistente y permite cumplir con el objetivo de nivel de fin, que los centros de trabajo tengan mejores condiciones de seguridad y salud, por medio de la prevención de riesgos de trabajo, permitirá contribuir a mejorar la productividad y calidad de vida de los trabajadores; los objetivos de nivel de componente contribuyen al cumplimiento del objetivo de nivel de propósito, para que los trabajadores tengan mejores condiciones de seguridad y salud en los centros laborales es necesario promover el cumplimiento de la normativa, auxiliarse de los organismos privados y modernizar el marco normativo; los objetivos de nivel de actividad referentes a las acciones para promover el cumplimiento de la normativa; utilizar a los organismos privados y modernizar el marco normativo para cumplir con ello; realizar reuniones de trabajo con dependencias, instituciones y organismos con competencia en la materia; elaborar boletines electrónicos; promover la seguridad y salud; dictaminar solicitudes para reconocimientos de empresa segura; emitir normas oficiales mexicanas; elaborar manifestaciones de impacto regulatorio; realizar visitas de seguimiento a los organismos privados o de tercera parte<sup>1/</sup>; e implementar apoyos informáticos para facilitar la administración de la información de los sujetos obligados a observar la normativa, contribuyen al logro de los objetivos de nivel de componente referentes a promover el cumplimiento de la normativa para impulsar una cultura de prevención de riesgos en beneficio de los trabajadores, el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, por medio del uso de organismos privados para beneficio de los trabajadores y modernizar el marco normativo.

---

<sup>1/</sup> Unidades de verificación u organismos de certificación aprobados para evaluar el grado de cumplimiento de las normas oficiales mexicanas en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Del análisis de la lógica horizontal de la MIR se determinó que el indicador de nivel de fin tiene relación entre el método de cálculo, el indicador y el objetivo, el cual permite medir en qué grado se contribuye a mejorar la productividad de las empresas y la calidad de vida de los trabajadores previniendo los accidentes y enfermedades de trabajo; en el indicador de nivel de propósito se relacionan las variables del método de cálculo y el nombre del indicador, el cual es adecuado para medir el objetivo de que los trabajadores tienen mejores condiciones de seguridad y salud en los centros laborales por medio de la prevención de riesgos de trabajo.

Respecto de los 3 indicadores de nivel de componente y los 13 indicadores de nivel de actividad se observó que no incluyeron variables referentes a las acciones que la STPS debió realizar a fin de verificar su cumplimiento respecto de la meta alcanzada.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados preliminares, la STPS presentó la metodología que utilizó para establecer las metas de los 3 indicadores de nivel de componente y de los 13 indicadores de nivel de actividad de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario E006 “Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo”, por lo que la observación se da por solventada en el transcurso de la auditoría.

## **2. Boletines electrónicos elaborados**

La STPS publica bimestralmente en su página de internet el boletín electrónico “trabajo seguro”, se constató que en 2012 elaboró y publicó 6, referidos, entre otros temas, a la elaboración de anteproyectos y emisiones de normas oficiales mexicanas, sistemas de administración en seguridad y salud, y evaluación de la conformidad de las normas oficiales mexicanas.

En el periodo 2009-2012 la publicación de boletines por la STPS ha sido constante, excepto en 2009, publicó uno.

## **3. Aprobaciones de organismos de tercera parte**

Los organismos de tercera parte acreditados y aprobados verifican el cumplimiento de obligaciones de carácter normativo, en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Los organismos de tercera o privados son los siguientes: unidades de verificación, laboratorios de prueba y organismos de certificación.<sup>2/</sup>

- Las unidades de verificación son personas físicas o morales, acreditadas y aprobadas, que realizan actos de verificación del grado de cumplimiento de una norma oficial mexicana.
- Los laboratorios de pruebas o ensayos son personas físicas o morales, acreditadas y aprobadas, que tienen por objeto realizar actividades de reconocimiento o evaluación (muestreo, análisis o ensayo), establecidas en las normas oficiales mexicanas en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- Los organismos de certificación son personas morales acreditadas y aprobadas, que tienen por objeto realizar funciones de certificación de que un producto, proceso, sistema o servicio cumple con las especificaciones y métodos de pruebas

---

<sup>2/</sup> Lineamientos relativos a la aprobación, evaluación y seguimiento de organismos privados para la evaluación de la conformidad de las normas oficiales mexicanas en materia de seguridad y salud en el trabajo.

establecidos en la correspondiente norma oficial mexicana de seguridad y salud en el trabajo.

Derivado de la publicación de la NOM-020-STPS-2011 “recipientes sujetos a presión, recipientes criogénicos y generadores de vapor o calderas –Funcionamiento-Condiciones de seguridad”, se constató que la STPS aprobó 97 solicitudes de organismos de tercera de las cuales 36 fueron actualizaciones (37.1%), 8 ampliaciones (8.2%), 24 iniciales (24.7%) y 29 renovaciones (30.0%).

#### **4. Normas emitidas**

En 2012, la STPS estimó concluir 3 proyectos de normas oficiales mexicanas para su publicación.

Con la revisión de las autorizaciones de la Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo de la STPS, las opiniones del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad y Salud en el Trabajo y las publicaciones del DOF se comprobó que la STPS emitió 3 normas oficiales mexicanas, denominadas: “sistema para la administración del trabajo-Seguridad en los procesos y equipos críticos que manejen sustancias químicas peligrosas”; “minas subterráneas y minas a cielo abierto - Condiciones de seguridad y salud en el trabajo”; y “condiciones de seguridad y salud en los centros de trabajo donde se manejen fuentes de radiación ionizante”.

#### **5. Promoción y difusión de la implementación de la normativa y medidas de seguridad y salud**

La STPS participa en eventos solicitados a petición de parte, a fin de promover y difundir la implementación de la normativa y medidas de seguridad y salud en el trabajo y se realizan en función de su capacidad instalada.

Se constató que en 2012, la STPS participó en 83 eventos realizados en centros de trabajo, instituciones educativas, asociaciones, dependencias, entidades y organismos internacionales en los que se difundió y promovió la implementación de la normativa y medidas de seguridad y salud en el trabajo.

#### **6. Compromisos voluntarios**

Los compromisos voluntarios son instrumentos mediante los cuales los centros de trabajo formalizan su incorporación al Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo, éstos son firmados por los representantes legales de los empleadores y de los trabajadores.

Se constató que en 2012, el número de compromisos voluntarios formalizados por la STPS y los centros de trabajo fue de 630, de los cuales 243 fueron clasificados con un nivel de riesgo III, 89 con riesgo IV y 90 con riesgo V.

En 2012, el acumulado de centros de trabajo que formalizaron compromisos voluntarios fue de 3,404, lo que representó el 0.7% de los 512,514 centros de trabajo que constituían la población potencial del Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo.

#### **7. Reconocimientos de empresa segura**

Se constató que en 2012, la STPS otorgó 222 reconocimientos de empresa segura, a 221 centros de trabajo, lo cual se debe a que el programa permite a los centros de trabajo obtener uno o más niveles de reconocimiento de empresa segura en el mismo año. De

1995, año en que surge el Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo, a 2012 la STPS otorgó 1,219 reconocimientos de empresa segura.

En 2010 y 2012, fueron los años en que la STPS otorgó mayor número de reconocimientos de “empresa segura”, el resultado fue de 0.04% respecto del universo potencial de 509,754 y 512,514 centros de trabajo.

#### **8. Disminución en el número de accidentes en los centros de trabajo**

Se constató que en 2012, la STPS cumplió en 63.9% la meta del indicador “porcentaje de disminución en el número de accidentes en centros de trabajo con reconocimiento de empresa segura” lo que representó un incremento de 8.9 puntos porcentuales respecto de la meta programada de 55.0% en la disminución del número de accidentes en los centros de trabajo.

Para evaluar el cumplimiento del indicador, la STPS consideró a 380 de los 1,219 centros de trabajo con reconocimiento de “empresa segura”, por lo que excluyó a 839 centros de trabajo, que también tenían ese reconocimiento.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados preliminares, la STPS presentó la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario E006 “Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo” correspondiente al ejercicio fiscal de 2013, y los “Informes de avance mensual de indicadores” de la Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo, de enero a septiembre de 2013, con los cuales se comprobó que el indicador “porcentaje de disminución en el número de accidentes en centros de trabajo con reconocimiento de empresa segura” de nivel de propósito, incluyó a todos los centros de trabajo con reconocimiento de “empresa segura”, por lo que la observación se da por solventada en el transcurso de la auditoría.

#### **9. Índice de trabajadores sin accidente**

Se comprobó que la STPS cumplió en 99.2% la meta del indicador “índice de trabajadores sin accidentes y enfermedades de trabajo”, lo que representó un incremento de 1.5 puntos porcentuales respecto de la meta programada de 97.7%.

#### ***Consecuencias Sociales***

A 2012, los centros de trabajo susceptibles de ser incorporados al Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo fueron 512,514, de los cuales 3,404 formalizaron compromisos voluntarios y 1,219 obtuvieron reconocimientos de empresa segura, lo que denota la escasa cobertura del programa.

#### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinó(aron) 2 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

#### ***Dictamen: limpio***

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

La Auditoría Superior de la Federación considera que en términos generales el desempeño de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social cumplió con el objetivo de promover la adhesión de los centros de trabajo al Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo, a efecto de recibir asesoría y orientación del debido cumplimiento de la normativa laboral en materia de seguridad e higiene en el trabajo.

### **Apéndices**

#### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Comprobar la alineación con la planeación nacional y la consistencia de la lógica horizontal y vertical de los objetivos establecidos en la MIR del Programa presupuestario E006 "Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo".
2. Comprobar el cumplimiento de la meta del indicador "boletines electrónicos elaborados" establecido en la MIR del Programa presupuestario E006 "Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo".
3. Comprobar el cumplimiento de la meta del indicador "total de aprobaciones de organismos de tercera parte para evaluar la conformidad de las normas oficiales mexicanas" establecido en la MIR del Programa presupuestario E006 "Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo".
4. Comprobar el cumplimiento de la meta del indicador "normas emitidas" establecido en la MIR del Programa presupuestario E006 "Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo".
5. Comprobar el cumplimiento de la meta del indicador "participaciones del personal realizadas" establecido en la MIR del Programa presupuestario E006 "Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo".
6. Comprobar el cumplimiento de la meta del indicador "total de compromisos voluntarios en el marco del Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo formalizados" establecido en la MIR del Programa presupuestario E006 "Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo".
7. Comprobar el cumplimiento de la meta del indicador "solicitudes de reconocimientos dictaminadas" establecido en la MIR del Programa presupuestario E006 "Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo".
8. Comprobar el cumplimiento de la meta del indicador "índice de trabajadores sin accidentes y enfermedades de trabajo" establecido en la MIR del Programa presupuestario E006 "Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo".
9. Comprobar el cumplimiento de la meta del indicador "porcentaje de disminución en el número de accidentes en centros de trabajo con reconocimiento de empresa segura" establecido en la MIR del Programa presupuestario E006 "Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo".

*Áreas Revisadas*

La Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).

*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 determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.