

## **Instituto Mexicano del Seguro Social**

### **Programa de Primer Empleo**

Auditoría de Desempeño: 12-1-00GYR-07-0379

DS-095

#### ***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 primer empleo, respecto de la contratación de trabajadores adicionales de nuevo ingreso, inscritos al Instituto Mexicano del Seguro Social.

#### ***Alcance***

La evaluación comprendió la eficacia de patrones inscritos y trabajadores registrados en el Programa Primer Empleo; la eficiencia en el cumplimiento de requisitos de patrones y trabajadores para incorporarse al programa; los subsidios entregados a los patrones; así como la elaboración y presentación de informes del ejercicio de los recursos.

#### ***Antecedentes***

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se estableció el objetivo nacional de alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado para generar los empleos formales que permitieran a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, mejorar su calidad de vida; por lo que se buscaría promover condiciones para la creación de empleos formales con el objetivo de llegar en 2012 a crear, al menos, 800,000 empleos formales al año. Se consideró preciso generar las condiciones que facilitarían el acceso de la población económicamente activa a los mercados laborales.

El Ejecutivo Federal reconoció que la creación de empleos es una actividad prioritaria, por lo que resolvió impulsar la generación de nuevos empleos formales y permanentes, mediante un programa que contribuyera a crear mayores oportunidades de progreso y de trabajo. En este contexto, suscribió junto con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social el “Decreto que establece las directrices generales para dar cumplimiento al Programa Primer Empleo”, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 23 de enero de 2007 y entró en vigor el 1 de marzo de 2007.

El objetivo del Programa Primer Empleo (PPE) consistió en apoyar a las personas físicas o morales en la generación de nuevos empleos de carácter permanente, por medio del otorgamiento de un subsidio de las cuotas obrero patronales a cargo de los empleadores,

derivado de contratar trabajadores adicionales de nuevo ingreso, con cuya contratación se superara el número máximo de trabajadores registrados por el patrón, y que no tuviera registro previo ante el IMSS como trabajador permanente; los patrones deberían mantenerlos asegurados durante un periodo de nueve meses continuos posteriores a la fecha de su registro en el programa. El subsidio se determinaría en función del salario base de cotización de los trabajadores registrados, el cual sería del 10.0% hasta el 100.0%. La fecha límite para la inscripción de patrones y el registro de trabajadores en el programa fue el 28 de febrero de 2011.

Para cumplir con el objetivo del PPE al IMSS le correspondió verificar que los patrones y trabajadores cumplieran con los requisitos de inscripción y otorgar el subsidio correspondiente.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 se estableció que se otorgaría al IMSS un presupuesto de 3,000,000.0 miles de pesos por concepto del subsidio para los programas para la promoción del empleo. El 28 de febrero de 2007, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) realizó al IMSS la primera ministración por 239,496.2 miles de pesos y de marzo a octubre del mismo año se entregaron 760,379.9 miles de pesos para dar un total transferido de 999,876.1 miles de pesos con que contó el PPE para el periodo 2007-2012, los cuales se administraron en un fondo de reserva creado para tales fines. Los recursos del programa se reportaron como ejercidos en la Cuenta Pública 2007 bajo el concepto de “gasto corriente”, en el rubro de “servicios generales”.

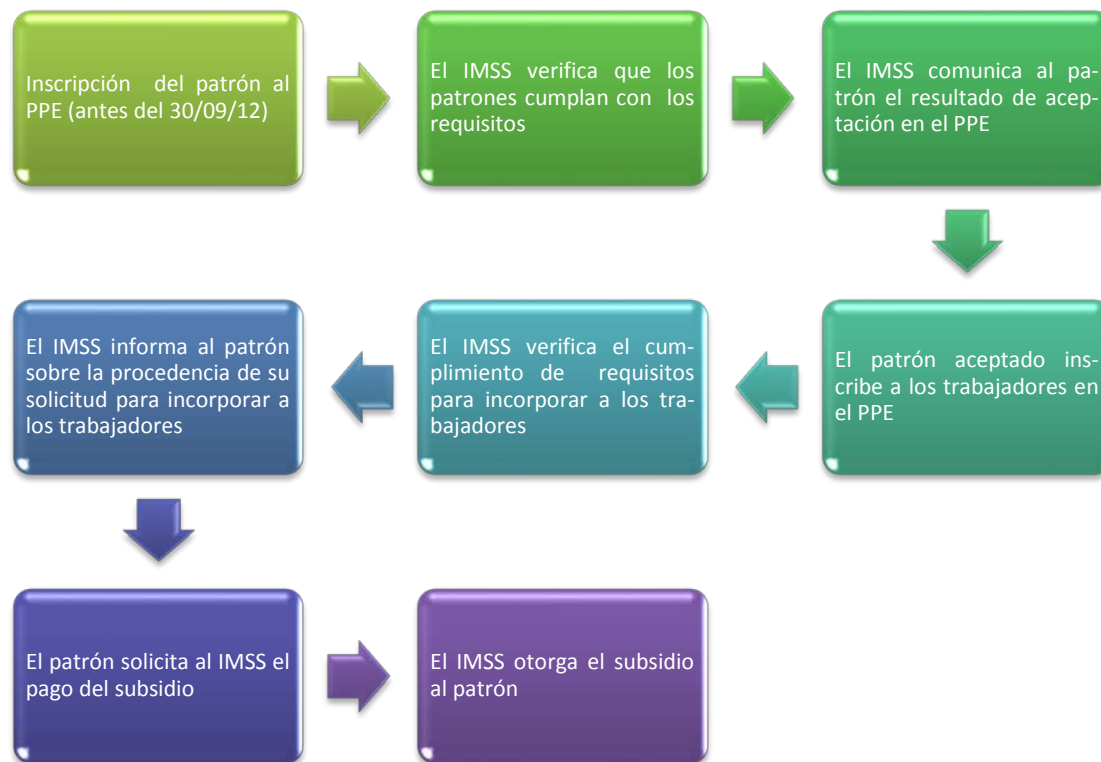
El 17 de diciembre de 2007, se publicó en el DOF el “Decreto por el que se modifica el diverso que establece las directrices generales para dar cumplimiento al Programa Primer Empleo, publicado el 23 de enero de 2007”, con el objeto de ampliar la población objetivo a fin de que fueran elegibles de incorporarse al programa los trabajadores que no hubieran laborado más de 9 meses continuos con un mismo patrón durante toda su historia laboral; reducir de 10 a 4 meses el periodo para recibir el pago del subsidio; y ampliar la vigencia de inscripción de patrones y registros de trabajadores al 31 de agosto de 2011.

El 14 de noviembre de 2011, se publicó en el DOF el “Decreto por el que se modifica el diverso que establece las directrices generales para dar cumplimiento al Programa Primer Empleo”, a fin de permitir el registro extemporáneo de trabajadores en el programa, reducir de 4 a 3 meses el tiempo para recibir el pago del subsidio y extender el periodo de inscripción de los patrones al 30 de septiembre de 2012.

En 2012, el IMSS ejerció 42,618.1 miles de pesos de los recursos del fondo de reserva del PPE, el registro de trabajadores concluyó el 30 septiembre de 2012, y el programa terminó el 30 de noviembre de 2012.

A continuación se presenta el esquema de operación del programa:

#### ESQUEMA DE OPERACIÓN DEL PPE



FUENTE: Elaborado por la ASF con información del Decreto que establece las directrices generales para dar cumplimiento al Programa Primer Empleo.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, identificó que para el cuarto trimestre de 2012, la población económicamente activa fue de 50.7 millones de personas, de las cuales la población ocupada fue de 48.2 millones de personas, y la desocupada de 2.5 millones. Respecto de la población ocupada, 28.9 millones de personas tenían un empleo formal y 19.3 millones de personas se encontraban en un empleo informal.

#### **Resultados**

##### 1. Evaluación del diseño del control interno

En 2012, el IMSS contó con un diseño del sistema de control interno que aseguró una seguridad razonable de su operación, ya que contó con un Manual de Organización, en el cual se establecieron los objetivos de mejorar los niveles de bienestar de los trabajadores mexicanos y de sus familias; un código de conducta, en el que se incluyeron valores, principios y conductas que deberán observar los servidores públicos que en ella laboran; perfiles de puestos, que contienen los requisitos para el nombramiento y las actividades que

se realizan por puesto; Encuesta de Clima y Cultura Organizacional; casos de uso, en los que se muestra la implementación y la utilización y del sistema denominado “Programa Primer Empleo PPE”; la Matriz de Riesgos 2012, en la cual se registraron los posibles riesgos, el grado de ocurrencia y su posible solución; el documento denominado “evaluación del Programa Primer Empleo”, en el que definió las metas de trabajadores registrados en el programa, así como los controles para resguardar la información que acreditara el cumplimiento de los requisitos de inscripción de patrones y registro de trabajadores beneficiarios del PPE.

## 2. Cumplimiento de requisitos de los patrones inscritos y trabajadores registrados en el PPE

De un universo de 3,631 patrones inscritos en el PPE en 2012, se seleccionó una muestra de 347<sup>1</sup>, con la base de datos de patrones beneficiarios del programa se comprobó que todos cumplieron con la entrega de los requisitos referentes a proporcionar una cuenta bancaria; contar con un registro patronal ante el instituto; dedicarse a actividades económicas cuyo ciclo de producción no fuera menor a doce meses; y no haber sido una entidad pública cuyas relaciones laborales se rijan por el apartado “A” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni formar parte de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas o municipios.

De un universo de 9,942 trabajadores registrados en el PPE en 2012, se seleccionó una muestra<sup>2</sup> de 370, con la base de datos de la platilla máxima de trabajadores, se comprobó que el patrón cumplió con el requisito de incorporar trabajadores adicionales de nuevo ingreso.

## 3. Subsidios otorgados a los patrones

En 2012, 3,631 patrones se inscribieron al PPE, de los cuales 1,127 recibieron el subsidio por el registro de trabajadores. Con la base de datos de apoyos otorgados se comprobó que el IMSS pagó 42,618.1 miles de pesos, de los cuales 41,971.8 miles de pesos correspondieron a 1,050 patrones (subsidio del 100.0%); 547.0 miles de pesos a 48 patrones (subsidio del 60.0%); 60.5 miles de pesos a 17 patrones (subsidio del 20.0%); y los 38.8 miles de pesos a 12 patrones (subsidio del 10.0%), conforme al salario base de cotización.

## 4. Informes a la SHCP y al Consejo Técnico del IMSS sobre la aplicación de recursos y reintegros a la TESOFE

Con los oficios del 2012 del IMSS y las “Actas del Consejo Técnico” de 2012 se comprobó que remitió a la SHCP y al Consejo Técnico, respectivamente, los informes del saldo de la reserva del fondo en el que se administraron los recursos del PPE.

El IMSS concluyó el pago del subsidio a los trabajadores el 30 de noviembre de 2012. Con la revisión de la “conciliación de cifras de diciembre de 2012” se precisó que, el saldo del fondo de reserva del PPE ascendió a 970,960.0 miles de pesos. El 14 de octubre de 2013, el instituto informó que “los recursos se encuentran en inversión por parte de la Unidad de

---

<sup>1</sup> Se utilizó el método de muestreo estadístico aleatorio simple, con un nivel de significancia del 5.0%, nivel de confianza del 95.0%, y precisión o tolerancia al error de 10.0%.

<sup>2</sup> Idem.

Inversiones Financieras como recursos de terceros”, los cuales al 29 de noviembre de 2013 no habían sido reintegrados a la TESOFE.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, el IMSS presentó el comprobante “Conexión Empresarial Internet, lista de pago de servicios” y se comprobó que el 4 de diciembre de 2013, derivado de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, realizó el reintegro a la Tesorería de la Federación mediante transferencia electrónica, con número de operación 0000440967, de los recursos del saldo del fondo de la reserva del PPE y los intereses generados por un monto de 1,008,695.1 miles de pesos, por lo que la observación se solventó en el proceso de ejecución de la auditoría.

Al no reintegrar el remanente de recursos del fondo incluyendo los rendimientos financieros dentro de los cinco primeros días hábiles del mes de enero de 2013, el IMSS incumplió los artículos 109, párrafo segundo, del Reglamento de la Ley del Servicios de Tesorería de la Federación y 12, párrafo segundo, del Decreto que establece las directrices generales para dar cumplimiento al Programa Primer Empleo publicado en el DOF el 23 de enero de 2007, modificado el 17 de diciembre de 2007 y el 14 de noviembre de 2011.

Mediante el oficio núm. DGADPP/885/2013, la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios hizo del conocimiento del Órgano Interno de Control en el IMSS la irregularidad acontecida a que hace referencia el presente resultado, para que en el ámbito de sus atribuciones, realice las gestiones que resulten procedentes.

#### 5. Establecimiento de metas de inscripción de patrones y registro de trabajadores al PPE

Con la relación de trabajadores registrados en el PPE en 2012, y el documento “solicitudes recibidas, aceptadas y rechazadas 2012”, se verificó que los patrones solicitaron el registro de 84,987 trabajadores, de los cuales 9,942 (11.7%) fueron aceptados al cumplir con los requisitos establecidos en la normativa.

Con la relación de patrones inscritos en el PPE en 2012 y el documento “solicitudes recibidas, aceptadas y rechazadas en 2012” se verificó que 3,633 patrones solicitaron su incorporación al PPE, de los cuales 3,631 (99.9%) fueron aceptados.

Con el documento “evaluación del programa primer empleo” se constató que en el periodo 2007-2012 el número de patrones registrados en el PPE fue de 26,656, lo que representó el 3.2% respecto de los 833,031 patrones inscritos en el IMSS. Los trabajadores registrados en el programa fueron 95,770, lo que significó el 13.0% de la meta programada de 738,133 trabajadores; sin embargo, no alcanzó la meta programada de patrones inscritos y trabajadores registrados en el programa.

El IMSS informó que no se lograron dichas metas ya que “con relación a los resultados del programa, cabe considerar que la comparación del empleo total en la economía respecto de los empleos asociados la operación del PPE no es estrictamente correcta, en virtud de que el PPE sólo consideró a trabajadores que cumplieran con ciertas condiciones de elegibilidad, condiciones no presentes en las cifras de empleo nacionales (por ejemplo, la condición de incrementar la plantilla de la empresa, la cual no es aplicable para efectos de la meta de empleo señalada en el PND, la cual considera todos los empleos creados, sin realizar distinción alguna sobre la asociación de dichos empleos a plantillas máximas).

”Asimismo, en consideración del instituto el PPE cumplió, al menos parcialmente con el objetivo señalado en el decreto que lo rige, el cual consiste en ‘... apoyar a las personas físicas o morales en la generación de nuevos empleos de carácter permanente, por medio del otorgamiento de un subsidio que será aplicado a la parte de las cuotas obrero patronales causadas a cargo de los patrones, al contratar trabajadores adicionales de nuevo ingreso e inscribirlos ante el IMSS...’. Si bien el programa propició un aumento en el número de empleos formales en la economía, las expectativas que se tenían sobre la inscripción de patrones y el registro de trabajadores se cumplieron parcialmente, en virtud del impacto que sobre el PPE tuvo la desaceleración de la actividad económica observada desde mediados del 2008; el avance del programa también se vio afectado por la implementación de otros apoyos para el pago de cuotas, como fueron los casos del ‘Decreto por el que se exime parcialmente del pago de las cuotas patronales a que se refiere la Ley del Seguro Social’, que estableció un beneficio equivalente al 5% en el pago de las cuotas obrero patronales que se causaron de marzo a diciembre de 2008, y del ‘Decreto por el que se otorgan beneficios fiscales a los contribuyentes que se indican, con motivo de la situación de contingencia sanitaria provocada por el virus de la influenza’, mediante el cual se eximió a los patrones hasta del 20% de las cuotas obrero patronales causadas durante el tercer bimestre de 2009; otro factor exógeno que probablemente impacto en los resultados del PPE, fue la percepción de los empresarios acerca de los beneficios y de los riesgos de estar en el sector formal o en el informal, lo cual está asociado a factores tales como la valoración de los bienes o servicios públicos que obtienen a cambio de las contribuciones, la percepción del riesgo de ser detectado y sancionado por la autoridad, la percepción de manejarse o no en un ambiente de competitividad, la permeabilidad a la corrupción para evadir las disposiciones, y el hecho de que otras acciones del gobierno generen más beneficios y por lo tanto promuevan implícitamente la permanencia en la informalidad”.

Por lo anterior, el IMSS contribuyó a cumplir con el objetivo del PPE, a fin de que se contrataran trabajadores mediante el otorgamiento de un subsidio a los patrones.

### ***Consecuencias Sociales***

En el periodo 2007-2012, el Programa Primer Empleo incorporó a 26,656 patrones, lo que representó 3.2% de los 833,031 registrados en el IMSS. Los trabajadores adicionales de nuevo ingreso inscritos fueron 95,770, lo que significó 13.0%, de la meta programada por el Instituto, de 738,133 trabajadores.

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

Se determinó(aron) 1 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

### ***Dictamen: con salvedad***

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 Instituto Mexicano del Seguro Social cumplió con el objetivo del Programa Primer Empleo, respecto de contribuir en la contratación de trabajadores adicionales de nuevo ingreso mediante el otorgamiento de un subsidio a los patrones; excepto porque a un año de concluido el programa todavía mantenía el saldo del fondo de la reserva por 970,960.0 miles de pesos cuando la obligación era reintegrarlos a la Tesorería de la Federación.

### ***Apéndices***

#### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Evaluar el diseño del sistema de control interno en el IMSS en 2012.
2. Verificar que los patrones inscritos y trabajadores registrados en el PPE en 2012 cumplieron con los requisitos para incorporarse al programa.
3. Verificar el monto de los subsidios otorgados por el IMSS a los patrones inscritos en el PPE en 2012.
4. Comprobar que en 2012 el IMSS rindió a su Consejo Técnico y a la SHCP los informes de los recursos ejercidos y las disponibilidades del fondo del PPE y que reintegró a la Tesorería de la Federación el remanente de recursos del programa.
5. Verificar el cumplimiento de metas de patrones inscritos y trabajadores registrados en el PPE.

#### *Áreas Revisadas*

Direcciones de Incorporación y Recaudación; y de Finanzas, del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

#### *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.