

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Apoyo al Empleo

Auditoría de Desempeño: 14-0-14100-07-0245

DE-115

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 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento del objetivo de contribuir a la colocación de los buscadores de empleo.

Alcance

La auditoría abarcó la fiscalización del cumplimiento del objetivo del Programa de Apoyo al Empleo (PAE) relativo a los servicios de vinculación entre la oferta y la demanda laboral; la identificación de la población objetivo, así como de la cobertura del programa en el ámbito nacional; y el cumplimiento del objetivo del programa relativo a promover la colocación de buscadores de empleo en un puesto de trabajo o actividad productiva, mediante el otorgamiento de subsidios y apoyos económicos y en especie para capacitación, autoempleo, movilidad laboral y apoyo a repatriados. Asimismo, se revisaron las acciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) en el proceso de otorgamiento de apoyos a los buscadores de empleo, la oportunidad en la entrega de dichos apoyos, el cumplimiento de los compromisos establecidos en el contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el seguimiento en cuanto a los mecanismos implementados por la STPS para verificar los mecanismos con los que cuenta la Coordinación para verificar la permanencia de los buscadores de empleo que fueron colocados en una actividad productiva. También se analizó la aplicación de los recursos presupuestarios en el programa.

Asimismo, comprendió la revisión del Sistema de Evaluación del Desempeño, en cuanto a la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR); así como la Rendición de Cuentas, en la cual se verificaron los resultados de los apoyos publicados en los documentos correspondientes y el diseño del Control Interno.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño, de la INTOSAI. Los datos proporcionados por la entidad fiscalizada fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el

cumplimiento de objetivos y metas del Programa Presupuestario S043 “Programa de Apoyo al Empleo”.

Antecedentes

Durante la década de los años sesenta, en la gran mayoría de los países industrializados, incluido México y se presentó una expansión económica asociada con un fuerte crecimiento en el empleo en un ambiente de relativa baja integración económica e inflación. Sin embargo, el desempleo subsistía como uno de los obstáculos para el desarrollo social y económico, además de ser uno de los problemas por resolver debido a su complicada relación con los ámbitos social, político, económico y cultural. Uno de los problemas que enfrentan los desempleados o subempleados es poder incorporarse o mejorar sus oportunidades en el mercado laboral, la falta de experiencia y la baja escolaridad.^{1/}

El 19 de diciembre de 1978, se adicionó un párrafo al artículo 123 Constitucional, para establecer que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, lo que motivó la creación del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (SNECA), que quedó a cargo de un órgano desconcentrado de la STPS denominado Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

Mediante el SNECA, entre 1995 y el 2000, se atendieron a 197,980 buscadores de empleo, lo que contribuyó a la colocación de 816,652 a nivel nacional.^{2/}

En 2000, se constituye el Servicio Nacional de Empleo (SNE) con el objetivo de facilitar la articulación entre oferta y demanda de empleo para proveer a la población servicios de información, vinculación y orientación ocupacional; así como apoyos económicos y de capacitación, además de instrumentar estrategias de movilidad laboral interna y externa.

A partir de 2002, el Gobierno Federal implementó el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) como principal estrategia para reducir la problemática del mercado laboral respecto de los buscadores de empleo y la falta de recursos para colocarse en un empleo o actividad productiva.

Con motivo de la Reforma Laboral, el 30 de noviembre de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LFT con lo que se busca diseñar y ejecutar políticas públicas para promover la generación de empleos de calidad y la colocación de buscadores de empleo en trabajos formales y dignos.

En el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 se señala que la desocupación en México se concentra en los jóvenes, ya que el 53.0% de los desocupados tiene entre 14 y 29 años. Asimismo, en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (PSTPS) 2013-2018 se indicó que en el segundo trimestre de 2013, de los 118 millones de mexicanos, 49.5 millones de personas constituyen la población ocupada, y de ellos, 29.3 millones ocupan puestos de trabajo informales, lo que implica repercusiones relativas a la seguridad social para los trabajadores y sus familias, así como en las finanzas públicas del país.

^{1/} Estudio sobre la Evaluación del Programa de Apoyo al Empleo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2006.

^{2/} Cifras definitivas, periodo enero-julio, Programa Nacional de Política Laboral, 2001-2006.

La tasa de desempleo se ubicó en 5.0%, lo que significó que en México se encuentran 2.6 millones de personas que no están vinculadas en algún empleo o actividad productiva. Además, en el PSTPS 2013-2018 se destaca que el mercado laboral mexicano presenta deficiencias en la generación de empleos, información insuficiente sobre los empleos existentes, diferencias entre la calificación de la mano de obra disponible y los perfiles requeridos para los empleos ofrecidos.

El 31 de julio de 2012, el Gobierno Federal firmó con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el contrato de préstamo 2736/OC-ME vigente hasta 2017, con objeto de financiar parcialmente la ejecución del PAE, así como apoyar el número de becas y apoyos al empleo, incrementar la colocación de las personas capacitadas desempleadas y reducir los costos de contratación y búsqueda de empleo que enfrentan las empresas y los trabajadores.^{3/}

Actualmente, la STPS por conducto de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (CGSNE), opera el programa presupuestario (Pp) S043 Programa de Apoyo al Empleo y se clasifica con la modalidad "S" Sujeto a Reglas de Operación, y pertenece al rubro de subsidios; debe contar con un diseño y procesos operativos que le permitan orientarse al logro de resultados a fin de incidir en la mejora de un grupo o actividad determinada.

El PAE tiene como objetivo promover la colocación de buscadores de empleo en un puesto de trabajo o actividad productiva, mediante los subprogramas Bécate que permite fortalecer habilidades laborales a los buscadores de empleo; Fomento al Autoempleo que promueve la ocupación por cuenta propia; Movilidad Laboral que permite a los buscadores de empleo vincularse a una actividad productiva en otra localidad; y Repatriados Trabajando que facilita el traslado de los repatriados connacionales con la finalidad de que encuentren un empleo en su lugar de origen.

Los objetivos de dichos subprogramas, son los siguientes:

- El subprograma Bécate: apoya a buscadores de empleo que requieren capacitarse para facilitar su colocación o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia. Se implementa con las modalidades de capacitación siguientes: Capacitación Mixta; Capacitación en la Práctica Laboral; Capacitación para el Autoempleo; y Vales de Capacitación.
- El subprograma de Fomento al Autoempleo: apoya mediante la entrega de mobiliario, maquinaria, equipo y herramienta a los buscadores de empleo que, aun teniendo competencias y experiencia laboral, no han logrado vincularse a un puesto de trabajo y desean iniciar o fortalecer una actividad por cuenta propia.
- Movilidad Laboral: apoya económicamente a los buscadores de empleo que con fines ocupacionales se trasladan a localidades distintas a las de su domicilio, en virtud de que no logran colocarse en un puesto de trabajo en su lugar de residencia. Su operación se lleva por medio de dos modalidades:
 - Sector Agrícola: atiende a los jornaleros agrícolas que a petición de empleadores desarrollan labores estacionales propias de este sector.

^{3/} Cuaderno de auditoría, Mazars: Auditoría, Financial Advisory Services, Asesoramiento Jurídico y Fiscal y Consultoría, Programa Multifase de Apoyo a Capacitación y Empleo, Fase III (PACE), p. 14.

- Sectores Industrial y de Servicios: atiende a buscadores de empleo de los sectores industrial y de servicios que no logran colocarse en su lugar de residencia y tienen oportunidades de trabajo en otros lugares del país.

- Repatriados Trabajando: apoya económicamente a connacionales repatriados que busquen empleo en su lugar de origen o residencia. Posteriormente, se les canalizará a alguno de los tres subprogramas señalados para su colocación en una actividad productiva.

Resultados

1. Diseño del Programa de Apoyo al Empleo

Con la revisión del Acuerdo mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo para el ejercicio fiscal 2014, proporcionado por la STPS se determinó que, en 2014, se estableció la problemática en el mercado laboral, los propósitos por subprograma para cumplir con el objetivo general del PAE; se definieron y se especifican las características de la población objetivo a la que va dirigido el programa; define los criterios de elegibilidad para el registro, selección y la focalización de los beneficiarios en el subprograma que corresponda; se describen las características por tipo de apoyo sobre su otorgamiento y la frecuencia de pago del mismo; también, se precisan los requisitos que deben cumplir los beneficiarios y las correspondientes sanciones establecidas por subprograma.

Sin embargo, en las Reglas de Operación del PAE no se definen los plazos de la resolución para el otorgamiento del apoyo en los subprogramas Bécate, Movilidad Laboral y Repatriados Trabajando como se precisa en el subprograma Fomento al Autoempleo, ni se proporcionó la desagregación del presupuesto asignado por actividad relativa a la operación del PAE, así como la falta de criterios para realizar visitas de seguimiento a los subprogramas y verificar la permanencia de los buscadores de empleo que fueron colocados en un trabajo.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, la STPS proporcionó evidencia de que las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo señalan dos tipos de plazo. El primero es relativo al trámite que deben realizar las personas que busquen acceder a los apoyos del programa, y el segundo, el plazo es el de resolución en el que se le da respuesta al buscador de empleo para hacerle saber de su participación o no en alguno de los subprogramas del PAE.

En cuanto a los plazos de entrega de los apoyos económicos o en especie a buscadores de empleo canalizados a uno de los subprogramas, se encuentran establecidos en los Manuales de Operaciones correspondientes.

Respecto de la desagregación de recursos, en las Reglas de Operación se señala que podrán ejercerse recursos por hasta el 10.64% del presupuesto total asignado al PAE para el desarrollo de actividades asociadas con la coordinación, planeación, operación, seguimiento y evaluación interna y externa del programa.

Además, se constató que la CGSNE contó con criterios para realizar las acciones de supervisión y seguimiento establecidos en los Manuales de Procedimientos de cada subprograma, por lo que se solventó la observación.

2. Buscadores de empleo beneficiarios del PAE que cubrieron las vacantes ofertadas en los servicios de vinculación laboral

La vinculación laboral es aquella que apoya a empleadores con vacantes disponibles que buscan personal con perfiles específicos para cubrirlos. Los servicios de vinculación que ofrece la STPS que se asocian con la disponibilidad de vacantes son: la bolsa de trabajo, el portal del empleo y las ferias de empleo, información que se pone a disposición de los buscadores de empleo.

Para verificar el cumplimiento de esas disposiciones, se solicitó a la CGSNE de la STPS el reporte de las vacantes disponibles en la bolsa de trabajo, el portal del empleo y las ferias de empleo, así como las vacantes que fueron cubiertas por los buscadores de empleo beneficiados mediante los subprogramas del PAE en dichos servicios en 2014.

El resultado se dividió en dos apartados, como se muestra a continuación:

Resultado	Apartados
Servicios de vinculación entre la oferta y la demanda laboral	a) Vacantes ofertadas en los servicios de vinculación laboral
	b) Buscadores de empleo beneficiarios del PAE que cubrieron las vacantes ofertadas en los servicios de vinculación laboral.

a) Vacantes ofertadas en los servicios de vinculación laboral

La dependencia remitió el reporte del total de vacantes ofertadas en los servicios de vinculación laboral, como se muestra a continuación:

VACANTES OFERTADAS EN LOS SERVICIOS DE VINCULACIÓN LABORAL, 2014

Servicios de Vinculación Laboral	Vacantes disponibles	Participación (%)
Ferías de empleo	458,607	11.2
Bolsa de empleo	1,116,367	27.3
Portal de empleo	2,519,316	61.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con información contenida en el reporte de las vacantes ofertadas por tipo de servicio de vinculación laboral mediante el oficio núm. 511/01.-2015/1028 del 3 de agosto de 2015.

En 2014, los servicios de vinculación laboral ofertaron 2,519,316 vacantes mediante el Portal de empleo, 1,116,367 mediante la Bolsa de empleo y 458,607 vacantes por medio de ferias de empleo.

b) Buscadores de empleo beneficiarios del PAE que cubrieron las vacantes ofertadas en los servicios de vinculación laboral

Para verificar el número de vacantes ofertadas en los servicios de vinculación laboral que fueron cubiertas por los buscadores de empleo beneficiados mediante el PAE, la STPS señaló que el subprograma Bécate en su modalidad mixta y Movilidad Laboral en la modalidad sector agrícola, las vacantes disponibles asociadas con un perfil específico se cubren por los mismos beneficiarios capacitados.

En cuanto al subprograma Fomento al Autoempleo indicó que no se cuenta con una vacante de origen debido a que los apoyos otorgados en especie permiten generar su propia fuente de trabajo y en el subprograma Repatriados Trabajando se brinda la información sobre las vacantes disponibles en la bolsa de trabajo, o bien, se canaliza en algún subprograma del PAE.

Con lo anterior, la CGSNE de la STPS remitió el reporte de las vacantes que por medio de los subprogramas Bécate y Movilidad laboral fueron cubiertas, los resultados se muestran en el cuadro siguiente:

VACANTES OFERTADAS POR LOS SERVICIOS DE VINCULACIÓN LABORAL QUE FUERON CUBIERTAS
POR BENEFICIARIOS DEL PAE, 2014.

Tipo de servicio de vinculación	Vacantes ofertadas (1)	Vacantes cubiertas por beneficiarios del PAE (2)	Porcentaje de Colocación (%) (3)=[(2)/(1)]*100	Vacantes restantes (4)=(1)-(2)
1. Ferias de empleo				
Bolsa de trabajo	4,094,290	0	0.0	4,094,290
Portal del empleo				
2. Subprogramas:				
Bécate (Cap. Mixta)	337,401	165,583	49.1	171,818
Movilidad Laboral (Sector Agrícola)				
Repatriados Trabajando1/	0	0	0	0

FUENTE: Elaborado por la ASF con información contenida en el reporte de las vacantes ofertadas por tipo de servicio de vinculación laboral mediante el oficio núm. 511/01.-2015/1028 del 3 de agosto de 2015.

1/ No genera una vacante y la colocación de los buscadores de empleo que no se colocan, se ofrece información de vacantes disponibles en la bolsa de trabajo.

Se verificó que en 2014, de las vacantes ofertadas por medio de los servicios de vinculación laboral en ferias de empleo, bolsa de empleo y del portal de empleo, la CGSNE no vinculó a buscadores de empleo beneficiados del PAE para cubrir alguna de las vacantes ofertadas en dichos servicios de vinculación.

De las 337,401 vacantes ofertadas en los subprogramas Bécate (modalidad mixta) y Movilidad Laboral (sector agrícola), el 49.1% (165,583) fue cubierta por beneficiarios de los mismos subprogramas del PAE.

En conclusión, se determinó que, en 2014, del total de vacantes ofertadas por los servicios de vinculación laboral en ferias de empleo, bolsa de empleo y del portal de empleo, la STPS por conducto de la CGSNE no vinculó a buscadores de empleo beneficiados del PAE para cubrir alguna de las vacantes ofertadas en dichos servicios de vinculación.

Como resultado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la STPS remitió el oficio No. 310/08-10-15/526 de fecha 8 de octubre de 2015 emitido por la CGSNE en el que se solicitó a los Titulares de las Oficinas del Servicio Nacional de Empleo en las 32 entidades federativas, que respecto de las acciones de apoyo que se realizan en beneficio de la población buscadora de empleo que se atiende mediante el subprograma Bécate, a efecto de garantizar que durante la impartición de la plática de Contraloría Social, se implementen alternativas de empleo a las que pueden acceder los buscadores de empleo por medio de los servicios de Vinculación Laboral; y que aquellas personas que al término de los cursos de capacitación no logren colocarse en un empleo, se les informe que pueden acceder con base en su perfil laboral a las vacantes disponibles en la Bolsa de Trabajo, Ferias de Empleo y Portal

del Empleo. Lo anterior, con la finalidad de incrementar sus posibilidades de colocación en un puesto de trabajo, la ASF considera que la entidad fiscalizada atendió la observación durante la auditoría.

3. Población potencial y objetivo

El desarrollo de este resultado se presenta en dos apartados:

ESQUEMA DEL RESULTADO

Resultado	Apartados
Población potencial y objetivo	a) Población potencial
	b) Población objetivo

a) Población potencial

Se solicitó a la dependencia la metodología en la que se basó para identificar la población potencial del PAE.

La STPS señaló que a lo largo del año en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) ^{4/} se registra el total de personas que se encuentran en búsqueda de un empleo, y que la población potencial para cada ejercicio fiscal se estima con el promedio de los cuatro trimestres de las cifras reportadas por la ENOE en el año anterior, por lo cual, para determinar la población potencial de 2014 y para efectos de esta revisión se tomará como base la información del año 2013. El dato es un flujo, no un valor absoluto.

De acuerdo con la STPS, para 2014 se estimó una población potencial de 13,262,354 personas que se encontraban en búsqueda de un empleo, desagregadas por entidad federativa de la siguiente manera:

POBLACIÓN POTENCIAL PAE, 2014

	Entidad Federativa	Población Potencial (Personas)	Participación (%)
1	Aguascalientes	98,752	0.7
2	Baja California	394,557	3.0
3	Baja California Sur	167,231	1.3
4	Campeche	80,248	0.6
5	Coahuila	393,220	3.0
6	Colima	103,498	0.8
7	Chiapas	595,441	4.5
8	Chihuahua	300,582	2.3
9	Distrito Federal	1,079,140	8.1
10	Durango	251,421	1.9
11	Guanajuato	931,039	7.0
12	Guerrero	189,485	1.4
13	Hidalgo	356,692	2.7
14	Jalisco	671,638	5.1
15	Estado de México	1,445,502	10.9
16	Michoacán	463,183	3.4
17	Morelos	142,027	1.1
18	Nayarit	224,986	1.7

^{4/} La ENOE es elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y tiene como objetivo obtener información estadística sobre las características ocupacionales de la población a nivel nacional, así como otras variables demográficas y económicas que permitan profundizar en el análisis de los aspectos laborales.

19	Nuevo León	773,433	5.8
20	Oaxaca	334,257	2.5
21	Puebla	658,532	5.0
22	Querétaro	165,373	1.2
23	Quintana Roo	196,058	1.5
24	San Luis Potosí	205,923	1.6
25	Sinaloa	420,821	3.2
26	Sonora	425,764	3.2
27	Tabasco	404,415	3.0
28	Tamaulipas	702,063	5.3
29	Tlaxcala	239,676	1.8
30	Veracruz	487,943	3.7
31	Yucatán	171,391	1.3
32	Zacatecas	188,063	1.4
	Total	13,262,354	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada mediante el oficio núm. 511/01.-2015/1028 del 3 de agosto de 2015.

Nota: La encuesta se levanta trimestralmente, por lo que el número de personas totales que en un año presionan el mercado laboral es igual a la suma de los cuatro levantamientos de información, sin considerar aquella población que permanece en búsqueda de empleo más de tres meses, (aproximadamente 21.5%).

Del análisis, se observó que de las 13,262,354 personas cuantificadas como población potencial, las entidades federativas de Estado de México, Distrito Federal, Guanajuato, Nuevo León, Tamaulipas y Jalisco concentraron el mayor número de personas susceptibles de ser apoyadas con 10.9%, 8.1%, 7.0%, 5.8%, 5.3% y 5.1%, respectivamente.

Para constatar la información presentada por la STPS, la ASF realizó un análisis de las bases de datos de las personas buscadoras de empleo respecto de la información publicada en la ENOE 2013, con la metodología de la Secretaría, la cual considera a la población desocupada y subocupada, que son aquellas personas que sin estar ocupadas en la semana de referencia buscaron activamente incorporarse a alguna actividad económica en el último mes transcurrido y las personas ocupadas con la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual les permite.

Los resultados se muestran a continuación:

ESTIMACIÓN DE LA POBLACIÓN POTENCIAL POR LA ASF EN 2014

Trimestres 1/	Población Buscadora de Empleo (Personas)		
	Desocupada (1)	Subocupada (2)	Total (3)=(1)+(2)
Primer trimestre	2,488,987	3,967,318	6,456,305
Segundo trimestre	2,599,636	4,215,590	6,815,226
Tercer trimestre	2,725,186	4,189,112	6,914,298
Cuarto trimestre	2,425,287	4,094,187	6,519,474
Promedio	2,559,774	4,116,552	6,676,326

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la población desocupada y subocupada de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2013.

1/ Se retomaron los datos de 2013 ya que de acuerdo con la metodología señalada por la STPS los valores para la población potencial de cada año, se obtienen a partir de las cifras de la Encuesta de un año anterior.

De acuerdo con el análisis realizado por la ASF, la población potencial estimada a nivel nacional para 2014, con base en el promedio de los cuatro trimestres de 2013, fue de

6,676,326 personas, información contraria a la reportada por la STPS que fue de 13,262,354 personas buscadoras de empleo. Lo que representa una diferencia de 50.3% (6,586,028 personas buscadoras de empleo), como se muestra a continuación:

COBERTURA DEL PAE RESPECTO DE LA POBLACIÓN POTENCIAL, 2014

(Buscadores de empleo)

Concepto	Cálculo STPS (1)	Cálculo ASF (2)	Diferencias	
			Absoluta (3)=(1)-(2)	Relativa (4)=[(2)/(1)]*100
Población potencial estimada.	13,262,354	6,676,326	6,586,028	50.3

b) Población objetivo

Se solicitó a la dependencia la metodología en la que se basó para identificar la población objetivo del PAE.

La STPS señaló que la población objetivo del PAE es de 319,160 personas.

Para verificar que la dependencia identificó la población objetivo de 319,160 buscadores de empleo, se solicitó la metodología utilizada para determinarla en el ejercicio fiscal 2014.

Al respecto, la dependencia informó que la población objetivo es el volumen de buscadores de empleo que el Servicio Nacional de Empleo estima atender como meta. Y que la metodología que aplica para su cuantificación se basa principalmente en la disponibilidad presupuestal, así como en las estrategias que cada Oficina del Servicio Nacional de Empleo estime conveniente aplicar, en cada uno de los Subprogramas del Programa de Apoyo al Empleo, siempre con base en las Reglas de Operación del Programa. Sin embargo, la STPS no remitió dicha metodología.

La STPS cuantificó la población objetivo por tipo de subprograma y entidad federativa, como se muestra a continuación:

POBLACIÓN OBJETIVO, PAE 2014.

Entidad Federativa	Bécate	Fomento al Autoempleo	Movilidad Laboral (Sector Agrícola)	Movilidad Laboral (Sectores Industrial y de Servicios)	Repatriados Trabajando	Total
Aguascalientes	5,552	138	0	132	77	5,899
Baja California	5,090	240	265	129	9	5,733
Baja California Sur	4,548	83	936	191	2	5,760
Campeche	2,914	495	148	81	11	3,649
Coahuila	4,284	159	1,232	210	73	5,958
Colima	2,321	77	419	169	16	3,002
Chiapas	9,152	147	3,003	124	327	12,753
Chihuahua	7,297	195	3,939	184	307	11,922
Distrito Federal	8,782	452	0	99	73	9,406
Durango	6,512	161	2,012	286	79	9,050
Guanajuato	7,226	299	384	177	263	8,349
Guerrero	5,891	141	4,806	266	293	11,397
Hidalgo	5,763	182	5,292	481	95	11,813
Jalisco	9,375	414	4,091	358	116	14,354
México, edo. de	21,226	796	0	272	245	22,539
Michoacán	2,850	176	2,460	325	349	6,160

Morelos	6,492	145	2,513	98	105	9,353
Nayarit	1,368	96	3,038	312	36	4,850
Nuevo León	7,871	296	636	234	71	9,108
Oaxaca	3,494	206	6,887	448	393	11,428
Puebla	10,852	235	8,107	167	260	19,621
Querétaro	5,708	191	0	192	65	6,156
Quintana Roo	4,142	62	641	47	5	4,897
San Luis Potosí	8,421	171	6,186	186	117	15,081
Sinaloa	6,195	239	11,645	274	203	18,556
Sonora	5,084	177	8,663	227	106	14,257
Tabasco	4,293	209	346	413	46	5,307
Tamaulipas	7,448	227	759	409	114	8,957
Tlaxcala	2,637	143	294	311	37	3,422
Veracruz	9,087	430	9,317	455	259	19,548
Yucatán	7,298	290	549	347	13	8,497
Zacatecas	9,614	198	1,984	452	130	12,378
Total	208,787	7,470	90,552	8,056	4,295	319,160

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada mediante el oficio núm. 511/01.-2015/1028 del 3 de agosto de 2015.

La STPS cuantificó la población objetivo por entidad federativa y por tipo de subprograma, y determinó que la población susceptible de ser apoyada sería de 319,160 buscadores de empleo.

Como prueba complementaria, la ASF elaboró un análisis de la población objetivo determinada respecto del presupuesto aprobado para el Programa de Apoyo al Empleo 2010-2014, como se muestra a continuación:

POBLACIÓN OBJETIVO DEL PAE DE 2010-2014

(trabajadores y miles de pesos)

Año	Presupuesto aprobado (miles de pesos)	Población Objetivo (trabajadores)	Población colocada
2010 (A)	1,415,095.5	374,195	261,119
2011 (B)	1,369,095.2	315,296	261,156
2012 (C)	1,022,887.6	385,328	317,901
2013 (D)	1,594,980.0	345,061	355,118
2014 (E)	1,655,547.9	319,160	n.a.
Variación (%) 2010-2014 (F)=[(E)/(A)-1]*100	17.0	(14.7)	36.0
TMCA 1/ (%)	4.0	(3.9)	10.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el presupuesto ejercido y el número de población atendida por el PAE de 2010-2014 entregado mediante el oficio núm. 511/01.-2015/0700 de fecha 23 de abril de 2015.

1/ Tasa Media de Crecimiento Anual

n.a. No aplicable.

Como se observa en el cuadro anterior, en 2014 se ejerció el mayor presupuesto con 1,655,547.9 miles de pesos con los cuales se programó una población objetivo de 319,160 buscadores de empleo; en tanto, que en 2012 fue de 385,328 buscadores de empleo con un presupuesto de 1,022,887.6 miles de pesos, el menor de los 5 años referidos.

En la tabla se observa que la programación de la población objetivo no se basó en el presupuesto, dado que de 2010 a 2014 aumentó el monto de recursos canalizados en 17.0%, en tanto que la población objetivo registró una disminución de 14.7%, por lo cual no es

congruente la argumentación de la dependencia relativa a que la metodología para estimar la población objetiva se realiza con base en el presupuesto.

Asimismo, la población colocada durante ese mismo periodo aumentó en 36.0%; además, de 2010 a 2013, la tasa media de crecimiento anual respecto el total de colocaciones fue de 10.8%.

En conclusión, se constató que en 2014, la CGSNE de la STPS identificó una población potencial de 13,262,354 personas, con base en la información obtenida de la ENOE respecto de la población que se encuentra en busca de un empleo o actividad productiva, correspondiente al promedio de los cuatro trimestres del año anterior. Sin embargo, la ASF realizó el ejercicio metodológico para obtener la población potencial con base en la información de la población desocupada y subocupada referida en la Encuesta, y se determinaron diferencias, ya que se obtuvo una población potencial de 6,676,326 personas en busca de empleo.

La STPS señaló que la población objetivo es el volumen de buscadores de empleo que el Servicio Nacional de Empleo estima atender como meta; y señaló que la metodología para cuantificar la población objetivo se basa principalmente en la disponibilidad presupuestal, así como en las estrategias que cada OSNE estime conveniente aplicar, no obstante, la dependencia no remitió dicha metodología; además, se verificó que en 2014 se ejercieron 1,655,547.9 miles de pesos con los cuales se programó una población objetivo de 319,160 buscadores de empleo; en tanto que, en 2012 se cuantificaron 385,328 buscadores de empleo susceptibles de ser apoyados con un presupuesto de 1,022,887.6 miles de pesos, por lo cual no es congruente la argumentación de la dependencia relativa a que la metodología para estimar la población objetivo se realiza con base en el presupuesto; asimismo, se constató que de 2010 a 2013 la población colocada en un empleo o actividad productiva aumentó en 36.0% al pasar de 261,119 a 355,118, por lo que no se estableció la población objetivo con base en las metas y avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior.

Como resultado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la STPS señaló que, en cuanto a la estimación de la población objetivo para 2014, el presupuesto asignado para el Programa de Apoyo al Empleo fue de 1,233,387.0 miles de pesos, el cual únicamente correspondía al recurso que es ejecutable para los apoyos directos a la población objetivo, considerando atender a 319,160 buscadores de empleo. El costo promedio de atención estaba considerado en 3.9 miles pesos; mientras que en 2012, el presupuesto fue de 1,293,338.7 miles pesos teniendo una meta de 385,328 buscadores de empleo y considerando un costo promedio de 3.4 miles pesos. No obstante, en el Programa de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública 2014 se reportó que para la operación de los subprogramas del PAE se asignaron 1,274,614.5 miles de pesos.

Si bien es cierto que la meta entre 2012 y 2014 tuvo una reducción de 17.0%, el Subprograma Bécate que considera casi el 80.0% de la operación, aumentó sus costos promedio de acuerdo con el incremento del salario mínimo, el cual fue de 8.4% en los años referidos. Asimismo, el subprograma de Fomento al Autoempleo, que representa entre el 10.0% y 11.0% del presupuesto, por razones estratégicas en el mejoramiento de su calidad, incrementó sus costos promedio en 14.0%; en tanto que los subprogramas de Movilidad Laboral Agrícola, Industrial y de Servicios y Repatriados Trabajando, también incrementaron sus costos

promedio en 45.0%, 64.0% y 65.0%, respectivamente. Estas modificaciones combinadas con el decremento en el presupuesto tuvieron su impacto en una reducción de las metas.

En cuanto a la población potencial para 2014, la STPS señaló que se estimó considerando la población desocupada y la población ocupada en busca de empleo para tener uno adicional o para cambiar el actual, para cada trimestre del año anterior, en este caso de 2013. En cada trimestre se sumaron ambas poblaciones, y se calculó el promedio de los cuatro periodos. La dependencia remitió la población potencial establecida en su Programa Anual de Trabajo 2014 y se constató que fue de 4,214,788 las personas que transitaron a lo largo del año en búsqueda de empleo.

Asimismo, la STPS estableció que a partir del ejercicio fiscal 2015, la población potencial se determinaría a partir de la suma de todas las personas que se encuentran en búsqueda de un empleo a lo largo del año que la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) registra, los valores que se presentan para cada año, se refieren a las cifras de la Encuesta de un año anterior, en este caso 2014. La población potencial determinada mediante la metodología señalada para 2015 fue de 13,065,329 personas, la cual se verificó en el Diagnóstico y Programa Anual de Trabajo 2015 de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo, por lo que la ASF considera que atendió la observación durante la auditoría.

4. Cobertura del programa

La entidad fiscalizada remitió la Matriz de Indicadores para Resultados de 2014, y se constató que cuenta con un indicador que permite determinar el porcentaje de beneficiarios que obtuvieron un empleo o autoempleo en relación con el número de beneficiarios colocados en el programa. Los resultados se muestran a continuación:

Indicador	Meta original		Meta alcanzada		Cumplimiento (%) (5)=[(3)/(1)]*100
	Absoluto (1)	Relativo (2)	Absoluto (3)	Relativo (4)	
Tasa de beneficiarios del PAE colocados en un empleo o con autoempleo	224,106	70.2	402,028	126.0	179.4

Se constató que estableció como meta programada de cobertura colocar a 224,106 buscadores de empleo en un trabajo o actividad productiva, en tanto que alcanzó una meta de 402,028 colocados, lo que significó un cumplimiento de 179.4%.

Como prueba complementaria, la ASF determinó la cobertura del programa con base en la población potencial y la población atendida, como se muestra a continuación:

COBERTURA DEL PAE RESPECTO DE LA POBLACIÓN POTENCIAL, 2014

(Buscadores de empleo)

Población potencial (1)	Población objetivo (2)	Población atendida (3)	Cobertura (%)	
			Potencial (4)=[(3)/(1)]*100	Objetivo (5)=[(3)/(2)]*100
4,214,788	319,160	531,258	12.6	166.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la STPS mediante los oficios número 511/01.-2015/0700 de fecha 23 de abril de 2015 y 511/01.-2015/1028 del 3 de agosto de 2015.

Como resultado del análisis, se verificó que la cobertura determinada respecto de la población potencial de 4,214,788 buscadores de empleo, fue de 12.6%. En cuanto a la cobertura del programa respecto de la población objetivo de 319,160 buscadores de empleo, se determinó que fue de 166.5%.

En conclusión, se constató que la STPS contó con el indicador “Tasa de beneficiarios del PAE colocados en un empleo o con autoempleo” para medir la cobertura del PAE en 2014, y que ésta fue de 402,028 personas colocadas en un empleo o con autoempleo, lo que representó una meta alcanzada de 126.0%.

También se determinó que en 2014, la dependencia logró un cumplimiento del 179.4% al colocar a 402,028 buscadores de empleo en un empleo o con autoempleo respecto de la meta programada de 224,106. En cuanto a la cobertura del PAE respecto de la población potencial, la ASF constató que representó el 12.6% en relación con las 4,214,788 personas susceptibles de ser apoyadas; en tanto que respecto de la población objetivo, se determinó que ésta fue del 166.5%.

Como resultado de la presentación de resultados y observaciones preliminares, la STPS señaló que la meta de colocación está basada en un porcentaje de la población atendida, la cual se estimó en 70.2%. Si se considera que al final del año se colocaron 402,028 de 531,258 personas atendidas, la tasa de colocación fue de 75.7%. Por lo tanto, la observación está solventada.

5. Cumplimiento del objetivo del PAE por medio de los subprogramas: Bécate, Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral y Repatriados Trabajando

La entidad fiscalizada proporcionó el reporte de avance de las metas y remitió la base de datos de los buscadores de empleo atendidos y colocados por subprograma del PAE en 2014.

Con base en los reportes de avance de las metas del programa, la ASF determinó que, en 2014, se colocaron 402,028 buscadores de empleo en un empleo o con autoempleo mediante políticas activas del mercado laboral, lo que significó un cumplimiento de 179.4% en comparación con la meta original que fue de 224,106 buscadores de empleo por colocar.

Por subprograma, se verificó que en cuanto a Bécate, el cumplimiento fue de 126.4%, al colocar 263,853 buscadores de empleo de los 146,151 programados. En tanto que para los subprogramas de Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral y Repatriados Trabajando no se establecieron indicadores que permitieran verificar el número de buscadores de empleo

colocados, únicamente se establecieron para determinar cuántos buscadores de empleo fueron atendidos por medio de cada subprograma.

La STPS no contó con indicadores para determinar el número de buscadores de empleo colocados en los subprogramas Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral y Repatriados Trabajando en 2014, y proporcionó las metas programadas y alcanzadas correspondientes al periodo enero-diciembre de 2014, como se muestra a continuación:

METAS DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO, 2014

(Personas)

Subprograma del PAE	Meta de atenciones		Cumplimiento (%)	Meta de colocaciones		Cumplimiento (%)
	Programada (1)	Alcanzada (2)	$(3)=[(2)/(1)]*100$	Programada (4)	Alcanzada (5)	$(6)=[(5)/(4)]*100$
1. Bécate	208,787	329,636	157.9	146,151	263,853	180.5
2. Fomento al Autoempleo	7,470	15,512	207.7	7,470	15,512	207.7
3. Movilidad Laboral						
Sector Agrícola	90,552	160,911	177.7	63,810	110,180	172.7
Sector Industrial y de Servicios	8,056	12,531	155.5	6,675	12,483	187.0
4. Repatriados Trabajando	4,295	12,668	294.9	-	-	-
Total	319,160	531,258	166.5	224,106	402,028	179.4

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Resumen de las acciones realizadas a diciembre de 2014 por el PAE remitida por la STPS por medio del oficio núm. 511/01.-2015, del 3 de agosto de 2015.

Como resultado del análisis, la ASF constató que se alcanzó un resultado de 166.5% de atención a buscadores de empleo al atender a 531,258 personas de las 319,160 programadas, y se colocaron 402,028 buscadores de empleo de los 224,106 que se tenían programados, por lo que la meta alcanzada fue de 179.4%. Asimismo, se constató que por subprograma, las metas relativas a los buscadores de empleo programados a atender y colocar fueron superadas. No obstante, en cuanto al subprograma Repatriados Trabajando se constató que no se contó con información respecto de los buscadores de empleo colocados, ya que, de acuerdo con la STPS, en dicho subprograma únicamente se otorgan apoyos económicos a las personas con la finalidad de que se transporten a su lugar de origen o residencia y, posteriormente, por medio de los subprogramas de Bécate, Fomento al Autoempleo o Movilidad Laboral, se coloquen en un empleo o actividad productiva.

En conclusión, se determinó que, en 2014, la CGSNE de la STPS colocó a 402,028 personas en un empleo o actividad productiva, de las 224,106 programadas, en cumplimiento del objetivo del programa relativo a promover la colocación de buscadores de empleo en un puesto de trabajo o actividad productiva.

La ASF identificó que la dependencia alcanzó una meta de atención de 166.5% al atender a 531,258 buscadores de empleo de los 319,160 programados, en tanto que logró colocar a 402,028 de los 224,106 buscadores de empleo programados, lo que representó un cumplimiento de 179.4%, por lo que la STPS no programó sus metas de atención y colocación de los buscadores de empleo derivado de la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, las metas y avances físicos

y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el ejercicio siguiente y en los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada en el logro de los objetivos y metas del Plan y de los programas sectoriales que se hayan comprometido a alcanzar anualmente.

Como resultado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la STPS señaló que las metas físicas se estiman principalmente con base en un presupuesto autorizado; sin embargo, dicha meta se incrementó en el año presupuestal. Asimismo, el mercado laboral presentó una demanda mayor, lo cual sugirió buscar la eficiencia del gasto y reducir los costos promedio. Lo anterior permitió atender un número mayor de población buscadora de empleo. También se realizó una mejora en la labor de las acciones de colocación dando por resultado que la tasa de colocación fuera más alta que la estimada. Por lo que las cifras de población atendida y colocada se vieron afectadas al alza.

La dependencia señaló que el establecimiento de metas se realiza con base en la capacidad operativa, infraestructura instalada, experiencia y conocimiento del mercado laboral de las OSNE, en las líneas generales establecidas por la CGSNE y, en la disponibilidad presupuestal y la meta anual fijada en el marco del Programa Sectorial. Además, indicó que el procedimiento para el establecimiento de metas de atención y colocación de buscadores de empleo se elabora, principalmente, a partir del comportamiento histórico nacional de al menos tres años anteriores, de la operación de los servicios de vinculación, del promedio mensual de atendidos y colocados, así como del presupuesto asignado.

La ASF constató que el procedimiento señalado se encuentra establecido en el Anexo 1 (Metodología para la programación de metas del SNE, 2015), del Diagnóstico y Programa de Trabajo 2015 de la CGSNE, por lo que la ASF considera que la entidad fiscalizada atendió la observación durante la auditoría.

6. Proceso del otorgamiento de apoyos

Para comprobar que la STPS contó con la documentación que acredite el cumplimiento del proceso de otorgamiento de apoyos a los buscadores de empleo, de un total de 36,446 ^{5/} expedientes generados, la ASF seleccionó una muestra de 383 mediante el método de muestreo estratificado, con un nivel de confianza de 95.0% y un margen de error del 5.0%. La muestra se presenta a continuación:

Subprograma	Núm. Acciones 1 / A	Muestra B
Bécate	13,556	142
Fomento al autoempleo	8,451	51
Movilidad laboral	4,864	89
Repatriados trabajando	9,575	101
Total	36,446	383

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la STPS con oficio núm. 511/01.-2015/1028, del 3 de agosto de 2015.

1 / Se refiere al número de expedientes generados en el ejercicio 2014.

^{5/} El número de expedientes corresponde a los 402,028 (meta de colocación alcanzada) apoyos otorgados en 2014 por los cuatro subprogramas de Programa de Apoyo al Empleo.

Para realizar el análisis, se solicitó a la dependencia la documentación siguiente:

- I. Formato de inscripción SNE-01.
- II. Cuestionario para la canalización en el subprograma elegido.
- III. Notificación de la inscripción o dictamen de aceptación del aspirante.
- IV. Autorización y validación de la CGSNE para la liberación de los recursos.
- V. Entrega del apoyo por la OSNE al solicitante.
- VI. Acuse de recibo del apoyo del solicitante.
- VII. Comprobación de la OSNE respecto de la entrega del apoyo a la CGSNE.

Como resultado de la presentación de resultados y observaciones preliminares, la STPS proporcionó los documentos para acreditar el proceso del otorgamiento de apoyos por cada subprograma, como de detalla en el cuadro siguiente:

RESULTADOS DE LA REVISIÓN DE LOS EXPEDIENTES PARA EL
OTORGAMIENTO DE APOYOS DEL PAE, 2014.

Requisitos \ subprograma	Muestra	ACREDITACIÓN DE LOS DOCUMENTOS													
		I.		II.		III. 1 /		IV.		V.		VI.		VII.	
		Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Bécate	142	142	0	142	0	n.a	n.a	142	0	142	0	142	0	142	0
Proporción (%)	100.0	100.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Movilidad laboral	89	89	0	74	15	n.a	n.a	89	0	89	0	89	0	89	0
Proporción (%)	100.0	100.0	0.0	83.1	16.9	0.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0
Fomento al autoempleo	51	51	0	51	0	51	0	51	0	51	0	51	0	51	0
Proporción (%)	100.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0
Repatriados trabajando	101	101	0	13	88	n.a	n.a	101	0	101	0	101	0	101	0
Proporción (%)	100.0	100.0	0.0	12.9	87.1	0.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0
Total general	383	383	0	280	103	51	0	383	0	383	0	383	0	383	0
Proporción (%)	100.0	100.0	0.0	73.2	26.9	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la STPS con oficio núm. 511/01.-2015/1028, del 3 de agosto de 2015.

NOTA: I. Formato de inscripción SNE-01.

II. Cuestionario para canalización del subprograma elegido.

III. Notificación de la inscripción o dictamen de aceptación del aspirante.

IV. Autorización y validación de la CGSNE para la liberación de recursos.

V. Entrega del apoyo por la oficina del OSNE al solicitante.

VI. Acuse de recibo del apoyo del solicitante.

VII. Comprobación de la OSNE respecto de la entrega del apoyo a la CGSNE.

n.a. No aplica.

1/ El documento III. Notificación de la inscripción o dictamen de aceptación del aspirante, sólo aplica para el Subprograma "Fomento al

Autoempleo" por lo que no se considerará incumplimiento para los Subprogramas "Bécate", "Repatriados Trabajando" y "Movilidad Laboral".

Con los resultados obtenidos, la ASF determinó que de los 383 (100.0%) expedientes, en 280 (73.1%) se acreditó el 100.0% (7) de los documentos que les fueron aplicables, en tanto que 103 (26.9%) expedientes no contaron con al menos uno de los documentos.

En los subprogramas Bécate y Fomento al Autoempleo se identificó un cumplimiento del 100.0% de los 51 y 142 expedientes revisados respectivamente.

En relación con el subprograma Movilidad Laboral, se constató que 74 (83.1%) de los 89 expedientes acreditaron los siete documentos, y en el subprograma Repatriados Trabajando 13 (12.9%) de los 101 expedientes contaron con la documentación que acredita el proceso del otorgamiento de apoyos del PAE.

Respecto al documento "II. Cuestionario para la canalización del subprograma elegido" el Subprograma de "Movilidad Laboral" no acreditó el 16.9% (15) de los expedientes revisados en tanto que, el subprograma "Repatriados Trabajando" no acreditó el 62.0% (88) de los expedientes examinados.

En relación con el documento "III. Notificación de la inscripción o dictamen de aceptación del aspirante", la STPS precisó que no existe un documento para notificar o dictaminar la inscripción o aceptación del aspirante, ni es requisito que deba generar un documento y por lo tanto no forma parte del expediente que sustenta el proceso de entrega de apoyos, excepto en el Subprograma de "Fomento al Autoempleo". Por lo que la ASF no consideró incumplimiento para este documento en los Subprogramas referidos.

Para el documento "II. Cuestionario para la canalización", la STPS precisó que en el Subprograma de "Repatriados Trabajando" el procedimiento de canalización no aplica, debido a que en el momento que el connacional repatriado es atendido por primera vez, el único elemento que permite determinar que es elegible para ser apoyado por medio de este subprograma es que cuente con la constancia de repatriación o figure en los listados de eventos de repatriación del Instituto Nacional de Migración (INM). Al respecto, se constató que el 9.2% (13 expedientes) del Subprograma "Repatriados Trabajando" cuentan con los formatos completos, por lo que se confirmó que existen inconsistencias en el requisitado de los formatos así como falta de homologación en los criterios para el control de los mismos. Sin embargo, las Reglas de Operación del PAE señalan que todos los buscadores de empleo deberán requisitar el formato "Registro del Solicitante", por lo que no es justificable que no se cuente con el procedimiento de canalización para el Subprograma de "Repatriados Trabajando".

En cuanto al Subprograma de "Movilidad Laboral", los expedientes que no se contaron con el diagnóstico de canalización la CGSNE emitió el oficio circular No. 310/08-10-15/521 del 8 de octubre de 2015, en el cual se instruyó a los titulares de la OSNE a cumplir con el requisitado completo del cuestionario de canalización y del formato SNE-01 con el objeto de garantizar la correcta operación del Programa de Apoyo al Empleo. Sin embargo, no se cuenta con la evidencia documental de la instrumentación del control de los tiempos para implementar dichas acciones.

En conclusión, la ASF determinó que, en 2014, de un universo de 36,446 expedientes de apoyo, se seleccionó una muestra de 383 mediante el método de muestreo aleatorio estratificado, con un nivel de confianza de 95.0%, un margen de error del 5.0% y una

probabilidad de que exista un incumplimiento del 50.0%. De la muestra seleccionada, se determinó que de los 383 (100.0%) expedientes el 73.1% (280) acreditó la totalidad de los documentos que le fueron aplicables, en tanto que, el 26.9% (103 expedientes) no contó al menos uno de los documentos que acrediten el proceso para el otorgamiento de apoyos del PAE.

Por lo que, con un nivel de confianza del 95.0%, se puede inferir que el 73.1% (26,642) de los 36,446 expedientes del universo cuentan con la totalidad de documentos que acreditan el proceso para el otorgamiento de apoyos del PAE.

14-0-14100-07-0245-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), por medio de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo, analice las causas por las que no integró debidamente los expedientes con la documentación que acredite el proceso para el otorgamiento de apoyos del PAE a los buscadores de empleo y, con base en los resultados, adopte las medidas de control necesarias para la adecuada integración de los expedientes y el requisitado completo del cuestionario de canalización y del SNE-01 a fin de garantizar la correcta operación del Programa, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 4.1 de las Reglas de Operación del PAE, así como en el Artículo Tercero, Título Segundo, Capítulo II, de la Cuarta Norma General de Control Interno, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

7. Oportunidad

Con el fin de verificar la radicación de los recursos de subsidios a la cuenta receptora de cada Oficina del Servicio Nacional de Empleo (OSNE) y la oportunidad en la entrega de los apoyos a los beneficiarios, se solicitó el registro de las fechas a partir de la solicitud de los recursos por la OSNE, la fecha de atención por parte de la CGSNE a dicha solicitud, la fecha en que recibe los recursos la OSNE para iniciar las actividades para la entrega de los apoyos a los beneficiarios y la fecha de entrega de los apoyos a los beneficiarios en 2014.

La dependencia remitió la base de datos con las fechas de dichos registros. Los resultados de la revisión se muestran a continuación:

TIEMPO ENTRE LA FECHA DE SOLICITUD DE RECURSOS POR LA OSNE RESPECTO DE LA FECHA DE ATENCIÓN POR LA CGSNE, 2014

(Días)

Días hábiles transcurridos	Solicitudes atendidas	Participación (%)
1	1,070	52.7
2	730	35.9
3 a 13	232	11.4
Total	2,032	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con información contenida en la base de datos de montos radicados a las OSNE en 2014, proporcionada por la STPS mediante oficio núm. 511/01.-2015/1136, del 07 de septiembre de 2015.

Con los trabajos de auditoría, se verificó que de las 2,032 solicitudes atendidas por la CGSNE, el 52.7% (1,070 solicitudes) se atendió en un lapso de 1 día hábil; el 35.9% (730 solicitudes) fue de dos días, y el 11.4% (232 solicitudes) fue atendido entre 3 a 13 días hábiles, con excepción de una solicitud atendida pasados los 13 días hábiles, que correspondió a la OSNE en Guanajuato, en 2014.

Respecto del tiempo transcurrido en el que la CGSNE atiende la solicitud de recursos de la OSNE y en un periodo no mayor de ocho días hábiles posteriores se efectúe el depósito de los recursos a la cuenta receptora de la misma, la ASF determinó lo siguiente:

TIEMPO ENTRE LA FECHA DE ATENCIÓN POR LA CGSNE RESPECTO DE LA FECHA DE DEPÓSITO DE RECURSOS A LA CUENTA RECEPTORA DE LA OSNE, 2014

(Días)

Días hábiles transcurridos	Depósito en la cuenta receptora de la OSNE	Participación (%)
1 a 8	2,027	99.8
9 a 14	5	0.2
Total	2,032	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con información contenida en la base de datos de montos radicados a las OSNE en 2014, proporcionada por la STPS mediante el oficio núm. 511/01.-2015/1136, del 07 de septiembre de 2015.

Con el análisis, se verificó que de los 2,032 depósitos en la cuenta receptoras de la OSNE, el 99.8% (2,027 depósitos) se entregó el recurso en un lapso de 1 a 8 días posteriores a la fecha de atención por parte de la CGSNE; y el 0.2% (5 depósitos) se entregó en un lapso de 9 a 14 días, correspondientes a las OSNE ubicadas en Baja California, Sonora y Tlaxcala.

Respecto de la fecha de la entrega oportuna de los apoyos a los beneficiarios, la dependencia no remitió la información solicitada, lo que impidió verificar la entrega oportuna de los apoyos a los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo.

En conclusión, la ASF determinó que en 2014, de los 2,032 solicitudes atendidas por la CGSNE, el 52.7% (1,070 solicitudes) se atendió en un lapso de 1 día hábil; el 35.9% (730 solicitudes) fue de dos días, y el 11.4% (232 solicitudes) fue atendido entre 3 y 13 días hábiles, con excepción de una solicitud atendida pasados los 13 días hábiles.

Respecto del tiempo transcurrido para efectuar el depósito de recursos a la cuenta receptora de la OSNE, el 99.8% (2,027 depósitos) se entregó el recurso en un lapso de 1 a 8 días posteriores a la fecha de atención por parte de la CGSNE.

Respecto de la fecha de la entrega oportuna de los apoyos a los beneficiarios, la dependencia no remitió la información solicitada, lo que impidió verificar la entrega oportuna de los apoyos a los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo en los plazos conforme a lo señalado en los Manuales de Procedimientos del Programa de Apoyo al Empleo.

14-0-14100-07-0245-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (CGSNE), analice las causas por las que las solicitudes de recursos por parte de las Oficinas del Servicio Nacional de Empleo no fueron atendidas en los plazos determinados por la CGSNE y, con base en los resultados, se fortalezcan los mecanismos de control y seguimiento para contar con evidencia documental de la ejecución de los subprogramas, en cumplimiento de lo establecido en el Artículo Tercero, Título Segundo, Capítulo II, de la Tercera Norma General de Control Interno, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

8. Cumplimiento de los compromisos con el Banco Interamericano de Desarrollo

El resultado se analizó en tres apartados, como se muestra a continuación:

Resultado	Apartado
Cumplimiento de los compromisos con el Banco Interamericano de Desarrollo	a) Cumplimiento de objetivos, metas e indicadores del PAE acordados en el contrato entre la STPS y el BID
	b) Resultados del PAE por medio del financiamiento del BID
	c) Visitas de revisión a los Subprogramas por el BID

a) Cumplimiento de objetivos, metas e indicadores del PAE acordados en el contrato entre la STPS y el BID

La CGSNE remitió el contrato de Préstamo No. 2736/OC-ME y el Informe Anual de Progreso del Programa 2014. Con la revisión de dichos documentos, en donde se presentan los objetivos metas e indicadores reportados se determinaron los resultados siguientes:

OBJETIVOS, METAS E INDICADORES ACORDADOS ENTRE LA STPS Y EL BID

Documento	Objetivos establecidos	Indicadores	Metas
1. Contrato de Préstamo N° 2736/OC-ME	1.01 Contribuir a la generación de condiciones para una economía creciente y generadora de empleos y promover el desarrollo, el potencial de empleo, la movilidad laboral y la productividad del trabajador.	n.d.	n.d.
	1.02 Mejorar la efectividad y eficiencia de las políticas y los programas de mercado laboral.		
	1.03 Mejorar la efectividad en términos de la calidad de la inserción que logra para sus beneficiarios y promover una mayor eficiencia en la entrega de servicios.		
2. Informe Anual de Progreso del Programa 2014	1.1 Contribuir a la generación de condiciones para una economía creciente y generadora de empleos y promover el desarrollo, el potencial de empleo, la movilidad laboral y la productividad del trabajador.	n.d.	Bécate: Atenciones:329,636 Colocaciones: 263,853 Fomento al Autoempleo: Atenciones: 15,512 Colocaciones: 15,512
3. Reporte de metas PACE III Misión, Agosto, 2015	n.d.	n.d.	Beneficiados de Apoyos para la Inserción laboral Meta programada 220,000 Meta Alcanzada 345,148

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información remitida por la STPS mediante el oficio núm. 511/01.-2015/1136, del 07 de septiembre de 2015.

n.d. No disponible.

Se constató que en el Contrato de Préstamo 2736/OC-ME, vigente a la fecha, se establecieron objetivos relativos a aumentar la empleabilidad de los buscadores de empleo mediante políticas, programas y entrega de servicios. Sin embargo, no se establecieron los indicadores ni metas.

En cuanto al Informe Anual de Progreso del Programa 2014, se identificó el objetivo relativo a generar empleos. Además, se indican como metas atender a 329,636 buscadores de empleos, y de ellos, colocar al 80.0% (263,853) por medio del subprograma Bécate; y por medio del subprograma Fomento al Autoempleo, atender y colocar a 15,512 buscadores de empleo. En dicho informe no se identificaron indicadores relacionados con los subprogramas.

Asimismo, la STPS remitió un reporte de metas denominado "PACE III Misión, Agosto, 2015", en el cual no se establecieron objetivos e indicadores referentes a los subprogramas ni que sea parte del contrato de préstamo; sin embargo, se reportó la meta programada y alcanzada relativa a los beneficiados de apoyos para la inserción laboral. Es importante señalar que dicha meta no permite identificar si los beneficiados fueron mediante el otorgamiento de los apoyos del PAE.

b) Resultados del PAE por medio del financiamiento del BID

Para verificar los resultados logrados con los recursos financiados por el BID asignados en el Pp S043 "Programa de Apoyo al Empleo", se solicitó a la DGC de la STPS el informe del financiamiento por parte del BID y los resultados obtenidos a partir de dicho financiamiento en los subprogramas Bécate y Fomento al Empleo.

Al respecto, la CGSNE de la STPS señaló que no se programan metas de atendidos y colocados por fuente de financiamiento externo, debido a que los pagos de los apoyos incluyen recursos federales y del BID. Sin embargo, remitió las metas programadas y alcanzadas de las personas atendidas y colocadas que se pagaron mediante dichos recursos, como se muestra a continuación:

PERSONAS ATENDIDAS Y COLOCADAS CON RECURSOS FEDERALES Y DEL BID, EN 2014

Subprograma	Atendidos		Colocados		Cumpl. (%) e= (d)/(b)
	Programada (a)	Alcanzada (b)	Programada (c)	Alcanzada (d)	
Bécate	224,106	267,472	156,874	211,563	79.1
Fomento al Empleo	9,900	9,928	9,900	9,928	100.0%

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información remitida por la STPS mediante el oficio núm. 511/01.-2015/1136 del 7 de septiembre de 2015.

Con el análisis de la información remitida por la CGSNE, se verificó que la meta programada en el subprograma Bécate fue de 224,106 atenciones, lo cual difiere de las cifras reportadas en el informe de avance de los indicadores de 2014, en donde, las 224,106 atenciones se refieren a la totalidad de colocaciones en los subprogramas Bécate, Fomento al Autoempleo y Movilidad Laboral. Además se verificó que la meta reportada como alcanzada de los 211,563 buscadores de empleo colocados difiere de las 263,853 reportados en los informes de avance de los indicadores, por lo cual se identificaron inconsistencias en la información.

Con el propósito de verificar los recursos ejercidos en el PAE mediante el financiamiento del BID, la CGSNE señaló que la operación del PAE mediante el Pp S043 se ejerció por medio del capítulo 4000 "Transferencias, asignaciones y subsidios", mediante tres fuentes de financiamiento: 1. Recursos Federales, 2. Crédito Externo y 3. Recursos de Contraparte. Los recursos de la fuente de financiamiento 2 "Crédito Externo" son los desembolsos con cargo al préstamo suscrito con el BID. De la revisión de la documentación remitida se obtuvieron los resultados siguientes:

FINANCIAMIENTO DEL BID AL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO, 2014

(miles de pesos)

Subprogramas Capítulo 4000	Fuente de Financiamiento	Presupuesto		Var. % c=((b)/(a)-1)*100	Part. (%) (b)
		Original (a)	Ejercido (b)		
Subprograma Bécate	Crédito Externo	789,858.4	777,993.1	(1.5)	47.0
	Recurso contraparte	9,000.0	26,333.4	192.6	1.6
Subtotal		798,858.4	804,326.5	0.7	48.6
Fomento al Autoempleo	Crédito Externo	130,000.0	137,857.3	6.0	8.3
	Recurso contraparte	0.0	37,448.5		2.3
Subtotal		130,000.0	175,305.8	34.9	10.6
	Crédito Externo	919,858.4	915,850.4	(0.4)	55.3
	Recurso contraparte	9,000.0	63,781.9	608.7	3.9
Total Subprogramas		928,858.4	979,632.3	5.5	59.2
Presupuesto total del PP S043		1,655,547.9	1,655,976.5	n.a.	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información remitida por la STPS mediante el oficio núm. 511/01.-2015/1136 del 7 de septiembre de 2015.

n.a. No aplicable.

Se determinó que, en 2014, en el Pp S043 “Programa de Apoyo al Empleo”, la CGSNE por conducto de la STPS, ejerció 979,632.3 miles de pesos, monto superior en 5.5% en relación al presupuesto original, por 928,858,408.0 miles de pesos de los cuales, 915,850.4 corresponden a los desembolsos provenientes de la fuente de financiamiento “Crédito Externo” del BID.

Del total del presupuesto ejercido del Pp S043 “Programa de Apoyo al Empleo” por 1,655,976.5 miles de pesos, el 55.3% (915,850.4 miles de pesos) correspondió con recursos provenientes del BID en 2014.

Con los resultados, la ASF no puede determinar si los 915,850.4 miles de pesos provenientes de la fuente de financiamiento “Crédito Externo” del BID, permitieron incrementar la atención y colocación de los buscadores de empleo por medio de los subprogramas Bécate y Fomento al Autoempleo, debido a que no se identificaron las metas acordadas por la dependencia y el BID conforme a lo señalado en el contrato de préstamo N° 2736/OC-ME.

c) Visitas de revisión a los Subprogramas por el BID

Con el fin de verificar la realización de visitas de revisión por parte del BID a los subprogramas Bécate y Fomento al Autoempleo conforme señalan las Reglas de Operación del PAE y en acuerdo con el contrato de préstamo N° 2736/OC-ME, mediante los oficios núm. 511/01.-2015, del 3 de agosto de 2015 y 511/01.-2015/1136 del 7 de septiembre de 2015, la CGSNE señaló que el BID decide en el transcurso del ejercicio las visitas que realiza para la inspección técnica del proyecto. Por lo anterior, la dependencia remitió los informes de las visitas realizadas por el BID durante 2014 que correspondieron a la revisión y supervisión de los aspectos siguientes:

VISITAS DE REVISIÓN REALIZADAS POR EL BID, EN 2014

Título del Informe	Objetivo de la visita	Corresponde a una visita de revisión a los subprogramas	
		Sí	No
1. Informe de Visita de Supervisión. (Abril, 2014)	Supervisar las acciones del PACE III y conocer las buenas prácticas en el área de vinculación y apoyos económicos.	X	
2. Informe de reunión Fiduciaria de Supervisión. (Mayo-Junio, 2014)	Conocer los procesos y el ambiente de control interno para el registro y pago de los gastos/pagos elegibles al financiamiento del BID y apoyar con recomendaciones para contribuir a la mejora continua.		X
3 Ayuda Memoria de la Misión de Administración. (Julio, 2014)	Incremento en la proyección de desembolsos para 2014.		X

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información remitida por la STPS mediante los oficios núms. 511/01.-2015, del 3 de agosto de 2015 y el núm. 511/01.-2015/1136 del 7 de septiembre de 2015

En 2014, se llevó a cabo un informe de visita de supervisión a los subprogramas Bécate y Fomento al Autoempleo realizada por el BID conforme se señala en las Reglas de Operación del PAE y lo dispuesto en el contrato de préstamo vigente.

Se determinó que el “Informe de visita de supervisión” corresponde a la visita de la Oficina del Servicio Nacional de Empleo de Mexicali y Tijuana. Dicha revisión se enfocó en la recepción y canalización de solicitantes de empleo y empleadores. Entre las principales

recomendaciones del BID respecto de la operación del PAE, se sugirió que en el subprograma Bécate, modalidad Capacitación en la práctica laboral, se debían captar vacantes más alineadas con la dinámica de desarrollo de clusters regionales en el Estado.

En conclusión, se determinó que en 2014, la CGSNE de la STPS demostró la realización de las visitas de revisión a los subprogramas Bécate y Fomento al Autoempleo por parte del BID.

Se verificó que en relación con los objetivos, metas e indicadores que deben ser acordados entre la STPS y el BID, en los documentos de Contrato de Préstamo N° 2736/OC-ME, del Informe Anual de Progreso del Programa 2014 y el reporte de metas PACE III Misión, agosto, 2015, no se incluyen los objetivos, metas e indicadores correspondientes.

Respecto de las metas programadas y alcanzadas de las personas atendidas y colocadas, se constató que las cifras reportadas como metas programadas en los dos subprogramas, no coinciden con las metas reportadas en los avances de los indicadores de 2014, por lo cual, se identificaron inconsistencias en la información reportada.

Dicho lo anterior, la STPS no acreditó si los 915,850.4 miles de pesos provenientes de la fuente de financiamiento “Crédito Externo” del BID, permitieron incrementar la atención y colocación de los buscadores de empleo por medio de los subprogramas Bécate y Fomento al Autoempleo, debido a que no se identificaron las metas acordadas por la dependencia y el BID.

Como resultado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la STPS acreditó que se acordaron las metas programadas de las personas atendidas y colocadas entre la dependencia y el BID; además, señaló que la diferencia entre las metas reportadas como programadas de las personas atendidas y colocadas en los subprogramas Bécate y Fomento al Autoempleo y en los avances de los indicadores de 2014, obedece a que la meta programada es a nivel federal, por lo que no se consideraron las metas estatales programadas. Los datos que se describen en el informe mensual 2014 del PAE, se presentan de manera detallada a continuación:

- La meta programada (federal) de colocación del PAE fue de 224,106 buscadores de empleo, sin considerar las metas programadas por los estados.
- La meta programada (federal) de atención del subprograma Bécate fue de 208,787 buscadores de empleo; sin considerar las metas programadas por los estados.
- De los 263,853 buscadores de empleo reportados como meta alcanzada de colocaciones del subprograma Bécate, 211,563 corresponden a nivel federal y, 52,290 a nivel estatal.
- La meta programada (federal) de atención del subprograma Fomento al Autoempleo fue de 9,928 buscadores de empleo, meta que fue alcanzada; sin considerar las programadas por los estados.

Con lo anterior, se determinó que con la fuente de financiamiento “Crédito Externo” del BID de 915,850.4 miles de pesos, la STPS logró colocar en un empleo o actividad productiva a 211,563 personas por medio del subprograma Bécate y a 9,928 por medio de Fomento al Autoempleo, por lo que se solventó la observación.

9. Seguimiento

Para constatar que la CGSNE de la STPS realizó acciones de seguimiento a la colocación y permanencia de los buscadores de empleo de los cuatro subprogramas, así como los reportes de supervisión e informes de seguimiento de las Iniciativas de Ocupación por Cuenta Propia (IOCP), se solicitó a la CGSNE de la STPS señalar los mecanismos para dar seguimiento a la operación y permanencia de los buscadores de empleo.

La entidad fiscalizada informó que para verificar la permanencia de los trabajadores en las actividades productivas a las que fueron vinculados, la STPS lleva a cabo visitas in situ de los Subprogramas Bécate, Fomento al Autoempleo y Movilidad Laboral con la finalidad de revisar que la operación de los subprogramas se realice conforme a la normativa vigente a 2014 y conforme a los procesos establecidos, que deriven en la inserción de la población objetivo en una fuente de empleo de manera permanente y oportuna.

El resultado se analizó en dos apartados, como se muestra a continuación:

Resultado	Apartado
Seguimiento	a) Visitas de seguimiento
	b) Permanencia de los buscadores de empleo

a) Visitas de seguimiento

En el resultado se presentan las visitas de seguimiento realizadas en 2014, así como los resultados que de ellas se obtuvieron relativos a la permanencia de los buscadores de empleo en la actividad productiva a la cual fueron vinculados y a la formalización de los bienes entregados en las iniciativas de ocupación por cuenta propia.

La operación del PAE consta de cuatro subprogramas: Bécate, Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral en las modalidades de sector agrícola y el sector industrial y de servicios, y Repatriados Trabajando.

En cuanto a la programación de las visitas de seguimiento, la STPS señaló que no realizó un programa ni estableció un criterio metodológico para llevar a cabo las visitas relativas a los subprogramas de Bécate y Fomento al Autoempleo.

En relación con el subprograma Movilidad Laboral, se constató que no se definió un criterio metodológico para realizar las visitas de seguimiento. De las dos modalidades, la correspondiente al sector industrial y de servicios no contó con una programación de visitas, no obstante, sí programó realizar visitas de seguimiento en el sector agrícola.

Asimismo, la STPS no estableció metas para la realización de las visitas de seguimiento para ninguno de los subprogramas del PAE.

En 2014 se programaron 64 visitas de seguimiento al subprograma Movilidad Laboral, sector agrícola. De las 64 visitas programadas, se realizaron 27. Los meses de marzo y mayo fueron los que presentaron más visitas realizadas con 16; en tanto que entre febrero, abril, junio, julio, agosto y noviembre se realizaron las 11 restantes.

Por entidad federativa, en Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí,

Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas, se realizó una visita por cada uno; dos visitas en Baja California, Jalisco, Michoacán, Sinaloa y Veracruz; en tanto que en Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Distrito Federal, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas y Yucatán, no se realizó ninguna visita. Cabe señalar que en Baja California se realizó una visita en el mes de marzo, la cual no estaba dentro de dicha programación.

En 2014, el total de visitas de seguimiento realizadas al PAE fueron 94. La CGSNE señaló que, debido a la estructura orgánica, las visitas de seguimiento de los subprogramas Bécate y Fomento al Autoempleo se realizan en conjunto; y que en el caso de Repatriados Trabajando no se realizan visitas debido a que en este subprograma los buscadores de empleo se canalizan a los subprogramas de Bécate, Fomento al Autoempleo o Movilidad Laboral.

En 2014, la entidad fiscalizada realizó 94 visitas de seguimiento, de las cuales 67 fueron relativas a los subprogramas Bécate y Fomento al Autoempleo, y 27 a Movilidad Laboral, para comprobar que la operación del programa se ajustó a las ROPAE.

b) Permanencia de los buscadores de empleo

La permanencia de los buscadores de empleo que fueron colocados en un empleo o actividad productiva por medio de los subprogramas del PAE, se presenta a continuación:

- **Bécate**

La STPS señaló que en cuanto al subprograma de Bécate, modalidad Capacitación Mixta, si la empresa participó anteriormente en algún curso de capacitación, el personal de la OSNE verifica que se cumpla con lo establecido en el “Convenio de Capacitación”, particularmente, en lo relativo a la contratación de al menos el 80.0% de los egresados, y que el seguimiento a la permanencia de los buscadores de empleo colocados mediante esa modalidad se realiza respecto de aquellos buscadores de empleo que las empresas informan a la STPS.

El personal de la OSNE realiza el seguimiento a la permanencia de los beneficiarios contratados a los 3, 6, 9 y 12 meses conforme a la información que proporciona la empresa de los egresados que contrató.

En cuanto a las modalidades de Capacitación en la Práctica Laboral, Capacitación para el Autoempleo y Vales de Capacitación, la STPS no realiza un seguimiento a la permanencia de los buscadores de empleo que se vincularon con alguna actividad productiva.

Con base en la información proporcionada, la ASF identificó que de las 55,403 personas colocadas en un empleo, 10,760 permanecieron ocupadas durante 3 meses, lo que representó el 19.4% de los colocados por medio de Capacitación Mixta de Bécate; 5,061, 6 meses, el 9.1%; 2,035, 9 meses, el 3.7%; y 621, 12 meses, el 1.1%.

La STPS señaló que no se cuenta con la información respecto del seguimiento de la permanencia de los buscadores de empleo colocados por medio de los componentes Capacitación en la Práctica Laboral, Capacitación para el Autoempleo y Vales de Capacitación, pertenecientes al subprograma Bécate, debido a que la permanencia depende de variables exógenas a las OSNE.

- Fomento al Autoempleo

En cuanto al seguimiento relacionado con el subprograma Fomento al Autoempleo, la Coordinación señaló que los bienes que se entregan en custodia a los beneficiarios, están sujetos a seguimiento durante doce meses, a partir de la fecha en que comience su operación. Dicho seguimiento lo realiza el personal de la OSNE mediante al menos tres visitas para verificar su funcionamiento y utilización, de acuerdo con lo establecido en la propuesta de la Iniciativa de Ocupación por Cuenta Propia (IOCP) para que al final de dicho plazo, se proceda a su entrega oficial definitiva o formalización al cumplir con la normativa establecida. En caso de que los beneficiarios no hayan cumplido con los compromisos establecidos, se procederá a la recuperación de los bienes y a su reasignación a otros beneficiarios. La STPS señaló que debido al periodo de seguimiento de 12 meses a las IOCP, aún no se cuenta con el reporte definitivo de los bienes entregados oficialmente a diciembre de 2014. La entidad fiscalizada remitió los reportes de marzo a julio.

En 2014, los 15,512 buscadores de empleo que se colocaron en una actividad productiva por cuenta propia correspondieron a un total de 7,691 acciones de iniciativas de ocupación por cuenta propia que se llevaron a cabo, de las cuales, de marzo a julio de 2015 se formalizaron 1,419 bienes entregados, lo que representó un 18.5% del total.

El 81.5% de los bienes que no se han reportado como formalizados es debido a que al momento de la revisión no han pasado los 12 meses requeridos para verificar su funcionamiento, utilización y cumplimiento de la normativa establecida.

- Movilidad Laboral

El subprograma de movilidad laboral consta de dos modalidades: sector agrícola y sector industrial y de servicios. La STPS remitió la información relativa a la permanencia de los trabajadores de la modalidad del sector agrícola. En cuanto a la modalidad del sector industrial y de servicios, la Secretaría no señaló las causas por las cuales no contó con dicha información.

Para el seguimiento a los buscadores colocados del subprograma Movilidad Laboral consiste en que el personal del SNE acude a las empresas a verificar si la persona se encuentra laborando y se mantiene al tanto mientras dure su contratación, la cual tiene un periodo mínimo de dos meses y puede ser mayor en función de las necesidades de la empresa.

En 2014, de los 110,180 buscadores de empleo que fueron vinculados con una vacante por medio del subprograma Movilidad Laboral (sector agrícola), 94,036 jornaleros, el 85.3%, permanecieron en la empresa por dos o más meses.

En las entidades federativas de Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Guanajuato y Yucatán, del total de personas que lograron colocarse en una actividad productiva, el 100.0% permaneció en la empresa por dos o más meses.

En tanto que las entidades federativas con mayor número de jornaleros que permanecieron en sus empleos por dos o más meses fueron Veracruz con 16,811, el 92.3% del total de colocados; Sinaloa con 13,105, el 92.1%; Oaxaca con 10,209, el 96.5%; Guerrero con 8,498, el 94.2%; Chiapas con 6,593 personas, el 85.9%; Hidalgo con 6,041, el 98.5%; Michoacán con 3,568, el 96.0%; y Nayarit con 2,400, el 45.4%; y que en conjunto representan el 71.5% del

total de personas que permanecieron vinculadas en una actividad productiva por dos o más meses por medio del subprograma Movilidad Laboral (sector agrícola).

Cabe señalar que la dependencia no estableció metas relativas a la permanencia de los buscadores de empleo colocados por medio del subprograma en ninguna de sus dos modalidades.

En cuanto al subprograma Movilidad Laboral en el sector industrial y de servicios, la STPS no remitió información relativa a la permanencia de los 12,483 buscadores de empleos que fueron colocados por medio de dicha modalidad.

La STPS señaló que en el caso de Repatriados Trabajando no se reporta colocación, ya que estas personas únicamente son beneficiadas con apoyos para transportarse a su lugar de origen o residencia y, posteriormente, son atendidas por medio de los demás programas que opera el SNE y su colocación, cuando se da, se reporta como avance de la política pública mediante la cual se gestionó su colocación.

En conclusión, se constató que la CGSNE de la STPS contó con una programación de visitas de seguimiento para los subprograma Movilidad Laboral, en la modalidad de sector agrícola y Repatriados Trabajando, en la que planeó realizar 64 visitas de seguimiento, de las cuales se llevaron a cabo 27, el 42.2%. Sin embargo, se constató que la STPS no contó con criterios metodológicos para determinar dicha programación. En cuanto a los subprogramas Bécate, Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral (Sectores industrial y de servicios) y Repatriados Trabajando, la STPS no formalizó una programación ni estableció criterios para determinar las visitas de seguimiento de 2014.

Además, la STPS no contó con mecanismos adecuados para el seguimiento a la permanencia de los buscadores de empleo colocados por medio del subprograma Bécate en los componentes de Capacitación en la Práctica Laboral, Capacitación para el Autoempleo y Vales de Capacitación, ni del subprograma Movilidad Laboral, sectores industrial y de servicios.

Como resultado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la STPS remitió el programa de trabajo para realizar las visitas de supervisión y seguimiento a las oficinas del SNE en el 2016 a la operación del PAE. Asimismo, estableció los criterios en el programa de trabajo para priorizar y determinar las visitas de supervisión.

Respecto de identificar el impacto del subprograma Bécate, la CGSNE realizó el seguimiento de los beneficiarios egresados de dicho subprograma mediante el levantamiento de encuestas tipo panel. También señaló que con el propósito de ampliar el periodo de seguimiento a la permanencia de los egresados por hasta 18 meses, se levantó una encuesta a una muestra de beneficiarios de Capacitación Mixta y Capacitación en la Práctica Laboral en el tercer semestre de 2013, de los cuales se siguió su trayectoria laboral y, actualmente, la Evaluación de Impacto que arrojará información sobre la colocación durante los distintos periodos evaluados de 6, 12 y 18 meses, está en proceso. La STPS remitió evidencia documental del contrato para realizar dicha Evaluación.

Respecto de la permanencia de los buscadores de empleo colocados por medio del subprograma Movilidad Laboral, sectores industrial y de servicios, la STPS remitió la base de datos en la cual se señala la fecha de inicio y término de la contratación de los 12,483 beneficiarios, correspondientes a dicha modalidad del subprograma Movilidad Laboral.

10. Aplicación de los recursos presupuestarios por subprograma

A fin de verificar la aplicación de los recursos presupuestarios del Programa presupuestario (Pp) S043 "Programa de Apoyo al Empleo", se analizó el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cuenta Pública y el Estado del Ejercicio del Presupuesto por capítulo y concepto de gasto de la dependencia para el ejercicio fiscal 2014.

Respecto de la aplicación de los recursos presupuestarios del Pp S043 "Programa de Apoyo al Empleo", de la revisión de la documentación remitida, se obtuvieron los resultados siguientes:

PRESUPUESTO ORIGINAL, MODIFICADO Y EJERCIDO DEL PP S043, 2014

(Miles de pesos)

Concepto	Presupuesto			Part. (% ejer.)	Variación (%)
	Original (1)	Modificado (2)	Ejercido (3)		Ejercido/Original (4)=[(3/1)-1]x100
Gasto corriente	605,776.6	606,096.4	606,096.4	100.0	0.05
Gasto de inversión	1,049,771.3	1,049,880.1	1,049,880.1	100.0	0.01
Gasto Total	1,655,547.9	1,655,976.5	1,655,976.5	100.0	0.03

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación; la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014; y el Estado del Ejercicio Presupuestal del programa presupuestario S043 "Programa de Apoyo al Empleo" del ejercicio fiscal 2014.

Se determinó que, en 2014, en el Pp S043 "Programa de Apoyo al Empleo", la STPS ejerció 1,655,976.5 miles de pesos, monto superior en 0.03% en relación al presupuesto original, de 1,655,547.9 miles de pesos y similar respecto del presupuesto modificado que fue autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La STPS estimó un presupuesto original por subprograma de la siguiente manera:

PRESUPUESTO ORIGINAL RESPECTO LA POBLACIÓN POR ATENDER POR SUBPROGRAMA DEL PAE, 2014

Subprograma	Buscadores de empleo atendidos				Presupuesto (Miles de pesos)			
	Programado (1)	Alcanzado (2)	Cump. (5)=[(2)/(1)]*100	Part. (%)	Original (3)	Ejercido (4)	Cump. (6)=[(4)/(3)]*100	Part. (%)
1. Bécate	208,787	329,636	157.9	62.0	981,614.5	1,014,020.5	103.3	61.2
2. Fomento al Autoempleo	7,470	15,512	207.7	2.9	130,000.0	175,305.9	134.9	10.6
3. Movilidad Laboral								
Sector Agrícola	90,552	160,911	177.7	30.3	140,000.0	131,260.0	93.8	7.9
Sector Industrial y de Servicios	8,056	12,531	155.5	2.4	15,000.0	14,623.3	97.5	0.9
4. Repatriados Trabajando	4,295	12,668	294.9	2.4	8,000.0	12,356.0	154.5	0.8
Sub Total	319,160	531,258	166.5	100.0	1,274,614.5	1,347,565.7	105.7	81.4
Gastos ejercidos en Subsidios de Apoyo	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	263,115.0	238,163.0	90.5	14.4
Inversión física	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	117,818.4	70,247.8	59.6	4.2
Sub Total	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	380,933.4	308,410.8	81.0	18.6
Total	319,160	531,258	166.5	100.0	1,655,547.9	1,655,976.5	100.0	100.0

FUENTE: Elaborado por la STPS con base en la información proporcionada mediante oficio núm. 511/01.-2015/1028 de fecha 3 de agosto de 2015.

n.a. No aplicable

Con el análisis, se determinó que, en 2014, la STPS previó atender a 319,160 buscadores de empleo con un presupuesto de 1,274,614.5 miles de pesos. Para la atención de 208,787 buscadores de empleo por medio del subprograma Bécate, se programó la asignación de 981,614.5 miles de pesos; 130,000.0 miles de pesos, para 7,470 personas de Fomento al Autoempleo; 155,000.0 miles de pesos, para los buscadores de empleo en el subprograma Movilidad Laboral; y 8,000.0 miles de pesos asignados para la atención de 4,295 repatriados.

Asimismo, la ASF verificó que, en 2014, con 1,347,565.7 miles de pesos ejercidos se atendieron un total de 531,258 buscadores de empleo por medio de los cuatro subprogramas del PAE.

En cuanto al subprograma Bécate, con 1,014,020.5 miles de pesos, el 61.2% del total del presupuesto, se logró atender a 329,636 personas; el subprograma fomento al autoempleo ejerció un presupuesto de 175,305.9 miles de pesos, el 10.6%, para atender a 15,512 buscadores de empleo; en movilidad laboral, los recursos destinados fueron 145,883.3 miles de pesos, el 8.8%, y se logró atender a 173,442 personas tanto en el sector agrícola como en el industrial y de servicios; y para repatriados trabajando se ejercieron 12,356.0 miles de pesos, el 0.8%, con los cuales se atendió a 12,668 personas buscadoras de empleo.

El mayor número de colocaciones se dio por medio de los subprogramas Bécate, con el 62.0% del total de colocados y Movilidad Laboral (Sector agrícola) con el 30.3%; en tanto que los subprogramas de Fomento al Autoempleo colocó al 2.9%; y Movilidad Laboral (Sectores industrial y de servicios), así como Repatriados Trabajando colocaron al 2.4% cada uno, del total de buscadores de empleo colocados en una actividad productiva.

En 2014, del total de presupuesto ejercido, se destinaron 1,347,565.7 miles de pesos, el 81.4%, para el otorgamiento de los subsidios a los buscadores de empleo beneficiados por medio de los cuatro subprogramas del PAE (Capítulo 4000), en tanto que para gastos ejercidos en subsidios de apoyo e inversión física se destinaron 308,410.8 miles de pesos, el 18.6% del total del presupuesto ejercido.

Asimismo, se determinó que la STPS no contó con la información desagregada del ejercicio de los recursos por actividad asociada con la coordinación, planeación, operación, seguimiento y evaluación interna y externa de hasta el 10.64% del presupuesto total asignado para el PAE, por lo que no se pudo verificar el cumplimiento de este aspecto.

En conclusión, se verificó que, en 2014, la STPS ejerció un presupuesto de 1,655,976.5 miles de pesos, monto superior en 0.03% en relación con el presupuesto original de 1,655,547.9 miles de pesos, con el cual se beneficiaron a 531,258 buscadores de empleo; y se destinó el 81.4% para el otorgamiento de subsidios a los buscadores de empleo, que representa 1,347,565.7 miles de pesos.

En cuanto a los recursos destinados para realizar las actividades asociadas con la coordinación, planeación, operación, seguimiento y evaluación interna y externa del PAE, la STPS no contó con la información que permitiera determinar el ejercicio de recursos por hasta el 10.64% en dichos rubros.

Como resultado de la presentación de resultados y observaciones preliminares, la STPS señaló que el monto ejercido relativo al Gasto de Inversión por concepto de gastos indirectos de programas de subsidios fue por 73,342.3 miles de pesos, el 4.2% respecto del total ejercido

en el PAE; y considerando que el desempeño y la productividad de las actividades no son susceptibles de valoración en términos monetarios para registro contable, no se considera funcional el llevar un registro de éstas. Sin embargo, en las Reglas de Operación se establece que se podrán destinar recursos por hasta el 10.64% para el desarrollo de las diversas actividades del PAE, asociadas con la coordinación, planeación, operación, seguimiento y evaluación interna y externa. Por lo tanto, la observación persiste.

14-0-14100-07-0245-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por conducto de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo, analice las causas por las que no contó con los registros del ejercicio de recursos por hasta el 10.64% para las actividades asociadas con la coordinación, planeación, operación, seguimiento y evaluación interna y externa del PAE y, con base en los resultados, adopte las medidas necesarias para establecer los mecanismos que permitan el registro del ejercicio de dichas actividades, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 4.2 de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

11. Análisis de la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados
El resultado se desarrolló en tres vertientes: a) Análisis de los objetivos por nivel de la MIR (lógica vertical); b) Análisis de los indicadores de la MIR (lógica horizontal) y, c) Informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública.

a) Lógica vertical de los objetivos de la MIR del Pp S043.

La lógica vertical de los objetivos de la MIR del Pp S043 consiste en verificar que los objetivos de los cuatro niveles del programa (Fin, Propósito, Componente y Actividad) contengan los elementos mínimos para determinar la relación causa-efecto entre los diferentes niveles del resumen narrativo en dirección ascendente.

Se considera que la lógica vertical de la MIR del programa en términos generales permite verificar la relación causa-efecto que existe entre sus diferentes niveles de objetivos.

En cuanto a los indicadores de nivel actividad se determinó que éstos son insuficientes para evaluar los objetivos de nivel componente, ya que sólo se enfocan a la concertación de cursos, vacantes y promoción de los apoyos, así como adquisición de paquetes para iniciativas de ocupación por cuenta propia.

Además se constató que la sintaxis del objetivo de los indicadores de nivel componente no se ajusta a los criterios para la elaboración de la MIR, ya que no se redactaron con el verbo en participio pasado; al igual que los objetivos de nivel actividad, ya que no incluyen el sustantivo derivado de un verbo y el complemento.

b) Lógica horizontal de los objetivos de los indicadores de la MIR del Pp S043

Se refiere a verificar que los indicadores permitan medir el grado de cumplimiento del objetivo del programa en sus cuatro niveles (Fin, Propósito, Componente y Actividad).

En la MIR del Pp S043 “Programa de Apoyo al Empleo” se incluyeron 13 indicadores relacionados con la materia por auditar:

Del análisis, se concluye que existe una relación causa-efecto entre los indicadores y su método de cálculo. El indicador de Propósito contribuye a ampliar la colocación de trabajadores en una actividad productiva, como lo señala el objetivo de nivel Fin, además el método de cálculo es apropiado porque permite evaluar si se contribuye a democratizar la productividad laboral, mediante la ejecución de políticas activas de empleo que mejoran la articulación de actores del mercado laboral.

En cuanto a los indicadores de nivel de Componente, no presentan una relación causa-efecto con su respectivo objetivo, ya que los indicadores no permiten determinar claramente que los buscadores de empleo fueron colocados. Además, se consideró que los indicadores de nivel actividad no evalúan las principales acciones para generar los servicios que otorga el Programa presupuestario S043.

c) Informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública

La STPS señaló por medio de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, de los cuatro trimestres en 2014, los resultados obtenidos que se basaron en los indicadores registrados que se operan para garantizar la eficacia y eficiencia que se requieren para cumplir los objetivos y metas del PAE.

Se constató que en los informes trimestrales se reportaron los avances de los indicadores establecidos en la MIR del Pp S043, así como su meta alcanzada al periodo correspondiente.

Asimismo, se precisó que se reportaron y actualizaron los avances correspondientes, de conformidad con la frecuencia del indicador y evidenció el cumplimiento de los objetivos y metas.

El indicador de nivel fin “Personas colocadas mediante políticas activas del mercado laboral”, alcanzó una meta de 179.4%, de acuerdo con los informes trimestrales, la diferencia obedeció a que el total de personas colocadas con acciones del programa se incrementó debido a la asignación de recursos disponible en otras partidas del presupuesto, al incremento del mismo y a la operación de acciones con recursos de aportación estatal, mismo motivo por el cual se alcanzó la meta del indicador de nivel propósito Tasa de beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo colocados en un empleo o con autoempleo en 179.37%.

Asimismo, se constató el reporte del ejercicio del presupuesto trimestralmente como se muestra a continuación:

PRESUPUESTO PAGADO TRIMESTRALMENTE, 2014

(Millones de pesos)

Trimestre	Presupuesto Meta Anual		Presupuesto pagado al periodo (3)	Participación Presup. Modif. (%) (4)=(3)/(2)*100
	Original (1)	Modificada (2)		
1er Trim.	1,655.5	1,655.5	390.9	23.6
2o Trim.	1,655.5	1,652.5	840.1	50.8
3er Trim.	1,655.5	1,652.5	1,290.3	78.1
4o Trim.	1,655.5	1,674.7	1,654.7	98.8

FUENTE: Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014.

Se constató que el presupuesto original asignado por trimestre al programa fue por 1,655.5 millones de pesos (mdp). En el informe del segundo y tercer trimestres se reportó un presupuesto modificado de 1,652.5 mdp, lo que significó una reducción por 3.0 mdp; y en el cuarto trimestre, con una ampliación presupuestal por 22.2 mdp respecto del presupuesto modificado, se asignaron un total de 1,674.7 mdp, lo que representó una variación de 1.2% respecto del presupuesto original.

No obstante, el presupuesto pagado al cuarto trimestre fue de 1,654.7 mdp, lo que representó el 98.8% de la meta total modificada en el mismo trimestre.

Si bien, la STPS reportó en los informes trimestrales la meta anual original y modificada para el presupuesto del PAE, así como los recursos pagados al periodo, no se señalaron las causas de la variación de las metas originales y modificadas del presupuesto, y tampoco las causas del por las cuales no se alcanzó la meta modificada del presupuesto en 2014 de 1,674.7 mdp.

En conclusión, se constató que la STPS contó con la Matriz de Indicadores para Resultados, en la cual se incluyeron los objetivos, indicadores y metas de los mismos.

También se constató que la MIR del Pp S043 “Programa de Apoyo al Empleo” se alineó con los objetivos de la doctrina programática.

Respecto del análisis de la lógica vertical, se consideró que en la MIR del Pp S043 “Programa de Apoyo al Empleo”, en términos generales permite verificar la relación causa-efecto que existe entre sus diferentes niveles de objetivos. No obstante, los objetivos de nivel Actividad sólo se enfocan en la concertación de cursos, vacantes y promoción de los apoyos, así como adquisición de paquetes para iniciativas de ocupación por cuenta propia. Además, la sintaxis de los objetivos no se ajusta a los criterios para la elaboración de la MIR, ya que no incluyen el sustantivo derivado de un verbo y el complemento. En tanto que con el análisis de la lógica horizontal, se considera que los indicadores de nivel de Componente no presentan una relación causa-efecto con su respectivo objetivo, ya que los indicadores no permiten determinar claramente que los buscadores de empleo fueron colocados. Además, se consideró que los indicadores de nivel actividad no evalúan las principales acciones para generar los servicios que otorga el Programa presupuestario S043.

Asimismo, se determinó que la STPS elaboró los informes trimestrales en los cuales reportó y actualizó los avances de los indicadores de conformidad con la frecuencia de los mismos, y evidenció el cumplimiento de los objetivos, metas y su impacto social, además reportó la meta anual del presupuesto, así como los recursos ejercidos al periodo. No obstante, no reportaron las causas de la variación de las metas originales y modificadas del presupuesto, y tampoco las causas por las cuales no se ejerció el pago de los recursos conforme la meta anual del presupuesto.

Como resultado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la STPS remitió la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) 2016, la cual fue cargada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH). La dependencia señaló que la MIR 2016 fue diseñada a partir de la estructura programática de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que fusiona los Programas presupuestales E010 “Coordinación de acciones de vinculación entre los factores de la producción para apoyar el empleo”, S043 “Apoyo al Empleo” y U001 “Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral” los cuales

están a cargo de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo. Por lo tanto, la observación se solventa.

12. Rendición de cuentas

Se consideraron como elementos de análisis el objetivo, la estrategia y la línea de acción establecida en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, vinculadas con el objetivo del PAE relativo a Promover la colocación de Buscadores de empleo en un puesto de trabajo o actividad productiva, mediante la prestación de servicios o apoyos económicos o en especie, para capacitación, autoempleo, movilidad laboral y apoyo a repatriados, el Presupuesto de Egresos de la Federación y su exposición de motivos, así como la Cuenta Pública.

Con el análisis, se determinó que, en 2014, la información señalada en los documentos de rendición de cuentas presenta los objetivos y prioridades del problema público por atender relativos a la dificultad de las personas para la obtención y conservación de un empleo de calidad, por medio del otorgamiento de apoyos económicos y en especie para que dichas personas se logren colocar en un empleo o actividad productiva; y presentó los indicadores que permiten determinar el cumplimiento de las metas y objetivos del Programa.

Asimismo, se constató que la STPS rindió cuentas sobre el ejercicio de los recursos con los cuales dio atención al problema público y sobre el cumplimiento de los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, tales como cursos de capacitación, otorgar apoyos en especie a buscadores de empleo para la creación de iniciativas de ocupación por cuenta propia, y apoyos económicos a personas buscadoras de empleo que deseen trasladarse y colocarse en un empleo en su lugar de origen o en una entidad federativa distinta a la de su residencia, así como la tasa de beneficiarios del PAE y a la tasa de colocación de personas buscadoras de empleo capacitadas en el Subprograma Bécate.

Se constató que la STPS contó con los mecanismos de control interno necesarios para generar la información para la rendición de cuentas del Programa de Apoyo al Empleo; sin embargo, se observó que la Secretaría no contó con información confiable y veraz, debido a que la información generada por la STPS, la contenida en el Segundo Informe de Ejecución 2014 y la reportada por la Cuenta Pública, presenta inconsistencias en relación con el número de personas atendidas, colocadas y cursos de capacitación impartidos por medio del subprograma Bécate.

Como resultado de la presentación de resultados y observaciones preliminares, la STPS señaló que las cifras obtenidas de la Cuenta Pública 2014 hacen referencia a las acciones realizadas únicamente con recurso federal, mismas que no consideran las acciones alcanzadas con aportación estatal. De éstas, se da cuenta en la sección de la Cuenta Pública “Efectos socioeconómicos del alcance de metas del indicador” como se muestra a continuación: “Es importante destacar la participación presupuestaria de los estados, los cuales por medio de este subprograma registraron la impartición de 2,773 cursos de capacitación, otorgando 62,164 becas, que adicionado a las acciones federales suman 329,636 personas apoyadas y 263,853 colocadas en un empleo”. Dichas cifras son congruentes con lo reportado en el Segundo Informe de Ejecución 2014. Por lo tanto, la observación está solventada.

13. Sistema de Control Interno

Con la finalidad de evaluar el diseño del sistema de control interno, se aplicó un cuestionario de control interno, y se solicitó la documentación soporte a la CGSNE de la STPS, responsable del “Programa de Apoyo al Empleo”.

Con la revisión, se determinó que, en 2014, el sistema de control interno de la CGSNE presentó debilidades ya que no programó sus metas conforme a la metodología señalada que, de acuerdo con la STPS, se debe basar en el comportamiento de las acciones realizadas en años previos, al menos los tres anteriores, y en algunos casos lo ejercido en el que va concluyendo; además, no evidenció contar con la información para constatar la colocación de los buscadores de empleo por medio de los subprogramas Bécate, Movilidad Laboral y Repatriados Trabajando.

Como resultado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la STPS señaló que las metas físicas se estiman principalmente con base en un presupuesto autorizado; sin embargo, dicha meta se incrementó en el año presupuestal. Asimismo, el mercado laboral presentó una demanda mayor, lo cual sugirió buscar la eficiencia del gasto y reducir los costos promedio. Lo anterior permitió atender un número mayor de población buscadora de empleo. También se realizó una mejora en la labor de las acciones de colocación dando por resultado que la tasa de colocación fuera más alta a la estimada. Por lo que las cifras de población atendida y colocada se vieron afectadas al alza.

La dependencia señaló que el establecimiento de metas se realiza con base en la capacidad operativa, infraestructura instalada, experiencia y conocimiento del mercado laboral de las OSNE, en las líneas generales establecidas por la CGSNE y, en la disponibilidad presupuestal y la meta anual fijada en el marco del Programa Sectorial. Además indicó que el procedimiento para el establecimiento de metas de atención y colocación de buscadores de empleo, se elabora, principalmente, a partir del comportamiento histórico nacional, de al menos tres años anteriores, de la operación de los servicios de vinculación, del promedio mensual de atendidos y colocados, así como del presupuesto asignado.

La ASF constató que el procedimiento señalado se encuentra establecido en el Anexo 1 (Metodología para la programación de metas del SNE, 2015), del Diagnóstico y Programa de Trabajo 2015 de la CGSNE, por lo que se solventó la observación.

Consecuencias Sociales

En 2014, la CGSNE de la STPS, ejerció 1,347,565.7 miles de pesos por medio del Pp “Programa de Apoyo al Empleo”, con el cual benefició a 531,258 buscadores de empleo mediante el otorgamiento de subsidios, apoyos económicos o en especie para fortalecer habilidades laborales, promover la ocupación por cuenta propia y facilitar su colocación en un empleo en su lugar de origen o fuera de su lugar de residencia por medio de los cuatro subprogramas del PAE, y colocó a 402,028 buscadores de empleo que se incorporaron o mejoraron sus oportunidades en el mercado laboral, lo que contribuyó en el incremento de la empleabilidad en el país. Se considera que de existir una vinculación entre la oferta laboral de los servicios de ferias, bolsa y portal de empleo con los buscadores de empleo que no lograron colocarse en una actividad productiva por medio del PAE, se contribuiría en aumentar la empleabilidad en el país.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 13 observación(es), de la(s) cual(es) 10 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 3 restante(s) generó(aron): 3 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 23 de octubre de 2015, 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 objeto de fiscalizar el cumplimiento del objetivo de contribuir a la colocación de los buscadores de empleo y se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar, con base en los resultados el presente dictamen.

El problema público identificado por la Coordinación General del Servicio Nacional del Empleo (CGSNE) de la STPS relativa a los buscadores de empleo consiste en su incorporación a la economía informal e ilegal; el desempleo disfrazado de subempleo; insuficiente información de plazas vacantes; inadecuada o insuficiente formación técnica o profesional y la migración de trabajadores; lo anterior, se traduce en la existencia de una baja empleabilidad para los buscadores de empleo, ya que no pueden incorporarse o mejorar sus oportunidades en el mercado laboral.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 se señala que la desocupación en México se concentra en los jóvenes, ya que el 53.0% de los desocupados tiene entre 14 y 29 años. Asimismo, en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (PSTPS) 2013-2018 se destaca que el mercado laboral mexicano presenta deficiencias en la generación de empleos y la disponibilidad de la mano de obra, información insuficiente sobre los empleos existentes, diferencias entre la calificación de la mano de obra disponible y los perfiles requeridos para los empleos ofrecidos.

A fin de atender esa problemática, la dependencia tiene a su cargo el programa presupuestario S043 "Programa de Apoyo al Empleo" que opera mediante los subprogramas Bécate, Fomento al Autoempleo, Movilidad Laboral y Repatriados Trabajando, cuyo objetivo es promover la colocación de buscadores de empleo en un puesto de trabajo o actividad productiva, mediante la prestación de servicios y apoyos económicos o en especie, para fortalecer habilidades laborales; promover la ocupación por cuenta propia; y facilita su colocación en un empleo, en su lugar de origen o fuera de su lugar de residencia.

Además, el 31 de julio de 2012 el Gobierno Federal firmó con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el contrato de préstamo 2736/OC-ME vigente hasta 2017, con objeto de financiar parcialmente la ejecución del PAE, así como apoyar el número de becas y apoyos al empleo, incrementar la colocación de las personas capacitadas desempleadas y reducir los costos de contratación y búsqueda de empleo que enfrentan las empresas y los trabajadores.

Con la auditoría se fiscalizó el diseño del programa; la colocación de buscadores de empleo beneficiados del programa con los servicios de vinculación laboral; la determinación de la población objetivo y la cobertura del programa; el cumplimiento del objetivo del PAE; el proceso del otorgamiento y la oportunidad de entrega de apoyos; así como el cumplimiento

de los compromisos del BID acordados con la STPS y las acciones de seguimiento a la colocación de los trabajadores.

En 2014, para la operación del programa presupuestario S043 Programa de Apoyo al Empleo, se ejerció un presupuesto total de 1,655,976.5 miles de pesos, de los cuales el 81.4% (1,347,565.7 miles de pesos) de los recursos, se distribuyeron para otorgar apoyos económicos o en especie por medio de los cuatro subprogramas del PAE, en tanto que el 18.6% se destinó a otros gastos ejercidos en subsidios e inversión física.

Con la auditoría se identificó que en ese año, la STPS benefició a un total de 531,258 buscadores de empleo por medio de los subprogramas del PAE. Con el subprograma de Bécate apoyó a 329,636 personas que se capacitaron; con el subprograma de fomento al autoempleo se atendieron 15,512 buscadores de empleo que iniciaron o fortalecieron una actividad por cuenta propia mediante la entrega de mobiliario, maquinaria o equipo; en el subprograma movilidad laboral se beneficiaron a 173,442 personas tanto en el sector agrícola como en el industrial y de servicios para trasladarlos a localidades distintas para su colocación en un puesto de trabajo y, mediante el subprograma repatriados trabajando se apoyó económicamente a 12,688 personas que fueron canalizadas en alguno de los tres subprogramas del PAE y ayudarlos a colocarse en una actividad productiva.

En relación con el cumplimiento del objetivo relativo a promover la colocación de buscadores de empleo en un puesto de trabajo o actividad productiva, en 2014, el PAE colocó a 402,028 personas, el 179.4% de las 224,106 programadas; asimismo, la STPS consideró las metas a partir de tres años anteriores, de la operación de los servicios de vinculación laboral.

Además, se constató que la cobertura del PAE representó el 12.6% (531,258 buscadores de empleo beneficiados) en relación con las 4,214,788 personas susceptibles de ser apoyadas determinadas como población potencial y, respecto de la población objetivo de 319,160 buscadores de empleo, la cobertura fue de 166.5%.

Asimismo, se determinó que, en 2014, la STPS ofertó vacantes por medio de los servicios de vinculación laboral en ferias de empleo, bolsa de empleo y del portal de empleo que también opera el Servicio Nacional del Empleo, no se vincularon a los buscadores de empleo beneficiados del PAE para cubrir alguna de las vacantes ofertadas en dichos servicios de vinculación. Por lo anterior, las acciones realizadas por la STPS para vincular la oferta laboral de los servicios de ferias, bolsa y portal de empleo con los beneficiarios no colocados del subprograma Bécate incrementará la colocación del programa y se contribuya a aumentar la empleabilidad en el país.

En cuanto a las acciones de seguimiento en la operación del programa, la CGSNE estableció los criterios para priorizar y determinar las visitas de supervisión; en relación con el seguimiento relativo a la permanencia de los beneficiarios colocados en una actividad productiva, la dependencia contó con mecanismos de registro de las fechas de inicio y término de la contratación de los 12,483 beneficiarios por medio del subprograma Movilidad Laboral.

Respecto de la oportunidad en la entrega de los apoyos, no fue posible determinar si éstos fueron entregados en tiempo, conforme a los plazos establecidos por la CGSNE.

Se verificó que en el proceso del otorgamiento de los apoyos, a partir de una muestra estadística de 383 expedientes, se constató que 280, el 73.1%, cuenta con la totalidad de documentos que acreditan dicho proceso, en tanto que 103, el 26.9%, no contó con al menos un documento que lo acreditara, lo que implicó que no se pueda determinar si los buscadores de empleo fueron canalizados correctamente al subprograma solicitado.

Adicionalmente, se determinó que la STPS no acreditó que ejerció recursos por hasta el 10.64% para actividades de coordinación, planeación, operación, seguimiento y evaluación interna y externa.

En opinión de la ASF, la STPS promovió la colocación de buscadores de empleo en un puesto de trabajo o actividad productiva al colocar a 402,028 personas, mediante los subprogramas del PAE, de las 531,258 personas beneficiadas, por lo que la cobertura representó el 12.6% respecto de las 4,214,788 personas susceptibles de ser apoyadas como población potencial.

Si bien, las metas alcanzadas de atención y colocación de buscadores de empleo en un empleo o actividad productiva fueron de 166.5% y 179.4%, respectivamente; la STPS consideró la programación de las metas a partir de al menos tres años anteriores de la operación del programa, del promedio mensual de atendidos y colocados, así como del presupuesto asignado.

Con el propósito de fortalecer la operación del PAE, la ASF ha recomendado a la CGSNE de la STPS revisar el diseño de las Reglas de Operación del programa debido a que existen debilidades respecto de la determinación de los recursos presupuestarios por actividad. También, se adopten medidas de control para la integración de los expedientes y el requisitado de los formatos a fin de garantizar la correcta operación del programa, con la finalidad de verificar que la dependencia atiende el problema público relativo a la baja empleabilidad para los buscadores de empleo que no pueden incorporarse a una actividad productiva o mejorar sus oportunidades en el mercado laboral.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar el diseño de las Reglas de Operación del Programa para verificar que se ajuste a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, respecto de la identificación de la población objetivo, los mecanismos de otorgamiento de apoyos, el ejercicio de los recursos y el seguimiento del programa.
2. Verificar la información y documentación relativa al comportamiento de los servicios de vinculación respecto el número de buscadores de empleo que fueron colocados en un puesto de trabajo y las vacantes ofertadas; y evaluar que los apoyos económicos y en especie fueron otorgados mediante el PAE respecto de las necesidades de vinculación entre la oferta y la demanda laboral en 2014.
3. Verificar la metodología establecida por la dependencia en la que se identifique y cuantifique la población objetivo y potencial de los buscadores de empleo que requieren ocupar una vacante laboral, desagregada por entidad federativa en 2014.

4. Analizar el número de buscadores de empleo que ocuparon una vacante laboral en relación con la población potencial a nivel federal en 2014 y determinar su efecto en la contribución para el aumento de la empleabilidad laboral en el país.
5. Evaluar que la STPS cumplió con el objetivo del PAE respecto de promover la colocación de buscadores de empleo en un puesto de trabajo o actividad productiva, mediante la prestación de servicios o apoyos económicos o en especie, para capacitación, autoempleo, movilidad laboral y apoyo a repatriados.
6. Revisar una muestra de 383 expedientes para constatar que los apoyos otorgados mediante el PAE, se otorgaron de conformidad con las Reglas de Operación.
7. Verificar que los apoyos otorgados a los buscadores de empleo se entregaron de manera oportuna conforme las Reglas de Operación, y que la CGSNE cuente con los registros de las fechas del proceso del otorgamiento de los apoyos a los buscadores de empleo.
8. Analizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos con el BID por medio del Contrato de Préstamo con la STPS por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y analizar el cumplimiento de metas para determinar si los recursos derivados del préstamo contribuyeron a colocar un mayor número de buscadores de empleo a un puesto de trabajo.
9. Analizar los reportes mensuales, trimestrales y anuales emitidos por la dependencia para verificar el desempeño del PAE; verificar la permanencia de los buscadores de empleo colocados en una actividad productiva; revisar el establecimiento de las metas, así como los resultados obtenidos en el cumplimiento de los objetivos del Programa; y analizar los mecanismos de seguimiento implementados por la STPS para reportar los resultados del desempeño del PAE, así como del cumplimiento de los objetivos y metas.
10. Analizar el Estado del Ejercicio del Presupuesto de la STPS y la Cuenta Pública 2014 a efecto de determinar la aplicación de los recursos presupuestarios asignados al PAE y la distribución de los recursos para cada subprograma.
11. Realizar un análisis comparativo relativo a los objetivos por nivel (Fin, Propósito, Componente y Actividad) del programa presupuestario S043 para determinar la relación causa-efecto entre los diferentes niveles del resumen narrativo en dirección ascendente. (Lógica vertical), y el reporte del avance de indicadores establecidos en la MIR.
12. Analizar los documentos de rendición de cuentas del ejercicio fiscal 2014 para verificar que la STPS reportó los resultados relativos a incrementar la empleabilidad de los buscadores de empleo mediante el PAE.
13. Evaluar el Sistema de Control Interno de la STPS verificando el cumplimiento de las disposiciones sobre las normas generales de control interno.

Áreas Revisadas

La Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (CGSNE) 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. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Artículo 14, fracción IX, Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Numeral 2.1; 2.2; 4.1, 4.2, 5, de las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo; Artículo Tercero, Título Segundo, Capítulo II de la Cuarta Norma General de Control Interno del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno; Cláusula 4.06, del Contrato de Préstamo fase III (2736/OC-ME), Estipulaciones Especiales; Artículo 537, fracción II de la Ley Federal del Trabajo; Numeral 2 y 3, Capítulo IV.2.2 de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados; Apartado IV.3, del Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en materia de Diseño emitido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto, y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

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.