

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Instrumentación de la Política Laboral

Auditoría de Desempeño: 2017-0-14100-07-0408-2018

408-DE

Criterios de Selección

Importancia-

Pertinencia

Factibilidad

Objetivo

Fiscalizar que la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la política laboral contribuyó al cumplimiento de los objetivos y metas del sector.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

La auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2017 y el alcance temático incluyó la revisión de la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la conducción de la política laboral para contribuir al cumplimiento de los objetivos y metas del sector, en congruencia con lo establecido en la Reforma Laboral de 2012, mediante la evaluación del diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa; la planeación en materia laboral; la coordinación institucional; el seguimiento de los objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores definidos en la planeación nacional, sectorial y los relativos a la Reforma Laboral de 2012; la evaluación de los resultados y avances de la conducción de la política laboral; y la contribución del programa a la generación de empleos formales, garantizar la seguridad en los centros de trabajo, asegurar la equidad e inclusión laboral eliminando la discriminación, transparentar y democratizar las actividades sindicales y mejorar la procuración e impartición de la justicia laboral; el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); el ejercicio de los recursos previstos para el programa; el sistema de control interno y la rendición de cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública, para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del Programa presupuestario P001 “Instrumentación de la política laboral”.

Antecedentes

En noviembre de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo; por lo que en el periodo 2013-2014 se publicaron diversas disposiciones enfocadas a atender los objetivos de dicha reforma laboral, como se muestra a continuación:

VINCULACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA LABORAL 2012, CON LAS MODIFICACIONES A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Objetivos de la Reforma Laboral	Modificaciones a la Ley Federal de Trabajo	Publicación de normativa
1. Acceso al mercado laboral y creación de empleos.	Incorporación de la definición de Trabajo decente (art. 2). Régimen de subcontratación (art. 15-A). Contratos por temporada, periodos de prueba y capacitación (art. 35, arts. 39-A al 39-F). Fijación de un máximo de 12 meses a los salarios vencidos, en caso de litigio por rescisión de contrato (art. 48). Especificaciones en torno al salario pagado por unidad de tiempo (art. 83). Creación de la Comisión Nacional de Productividad (arts. 153-A al 153-V).	Decreto por el que se establece el Comité Nacional de Productividad (publicado en el DOF el 17 de mayo de 2013). Acuerdo por el que se dan a conocer los criterios administrativos, requisitos y formatos para realizar los trámites y solicitar los servicios en materia de capacitación, adiestramiento y productividad de los trabajadores (publicado en el DOF 14 de junio de 2013). Decreto por el que se reforman, adicionan o derogan diversas disposiciones del Reglamento de Agencias de Colocación de Trabajadores (publicado en el DOF el 21 de mayo de 2014). Reglamento de los artículos 121 y 122 de la Ley Federal del Trabajo (publicado en el DOF el 5 de junio de 2014).
2. Fortalecimiento de las facultades normativas, de vigilancia y sancionadoras de las autoridades del trabajo.	Sanciones por contratar a menores (art. 22 Bis). Nuevas causas de rescisión de contrato (art. 47). Regulación sobre los derechos de los trabajadores domésticos (art. 333, art. 336). Mejora en las condiciones laborales de los trabajadores del campo (arts. 279 al 283). Regulaciones en torno a trabajadores mexicanos reclutados y seleccionados en México que trabajan en el exterior (arts. 28A-28B).	Acuerdo por el que se crea el sistema para declarar las condiciones de seguridad y salud que prevalecen en los centros de trabajo (publicado en el DOF el 30 de abril de 2013). Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México (publicado en el DOF el 12 de junio de 2013). Lineamiento de operación y funcionamiento del sistema para declarar las condiciones de seguridad y salud que prevalecen en los centros de trabajo (publicados en el DOF el 3 de julio de 2013). Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones (publicado en el DOF el 17 de junio de 2014). Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (publicado en el DOF el 30 de julio de 2017). Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (publicado en el DOF 29 de octubre de 2014).
3. Equidad de género, inclusión y no discriminación en las relaciones laborales.	Ampliación de derechos de las madres trabajadoras (art. 170).	n.d.
4. Transparencia y democracia sindical.	n.d.	n.d.
5. La modernización de la justicia laboral.	n.d.	Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (publicado en el DOF el 31 de julio de 2013).

FUENTE: elaborado por la ASF con oficio número 511/01.-2018/0162 de fecha 25 de enero de 2018.

n.d.: no se identificaron modificaciones a la Ley Federal del Trabajo o publicaciones de la normativa en relación a esos objetivos.

En este sentido, se hizo necesaria la expedición de un nuevo reglamento para la dependencia que contuviera las nuevas atribuciones y obligaciones derivadas de la citada reforma, por lo que se instauró la Dirección General de Análisis y Prospectiva Sectorial, que es la encargada

de planear y evaluar las acciones, estrategias y metas del Plan Nacional de Desarrollo, así como del programa del sector y, por consiguiente, de verificar el avance en los planteamientos de la Reforma Laboral.

El Pp P001 “Instrumentación de la Política Laboral” se integró al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el Ramo 14, Trabajo, en el ejercicio fiscal 2008, con el propósito siguiente:

PROPÓSITO DEL PP P001 “INSTRUMENTACIÓN DE LA POLÍTICA LABORAL”, 2012-2017

Objetivos						
Nivel	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Propósito	Las herramientas de supervisión y control que permiten medir las actividades realizadas por las Delegaciones Federales del Trabajo en materias de inspección y asuntos jurídicos, son elaborados e implementados.	Las herramientas de supervisión y control que permiten medir las actividades realizadas por las Delegaciones Federales del Trabajo en las materias de inspección y asuntos jurídicos, son elaboradas e implementadas.	Las herramientas de supervisión y control que permiten medir las actividades realizadas por las Delegaciones Federales del Trabajo en las materias de inspección y asuntos jurídicos, son elaboradas e implementadas.	Las herramientas de supervisión y control que permiten medir las actividades realizadas por las Delegaciones Federales del Trabajo en las materias de inspección y asuntos jurídicos, son elaboradas e implementadas.	Las Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo cuentan con criterios homogéneos para realizar sus labores dentro del proceso de inspección-sanción en normatividad laboral.	Las Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo cuentan con criterios homogéneos para realizar sus labores dentro del proceso de inspección-sanción en normatividad laboral.

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en las Matrices de Indicadores para Resultados del Pp P001 Instrumentación de la Política Laboral, para el ejercicio fiscal 2012 a 2017.

El objetivo de Propósito de 2012 a 2015 fue dirigido a la medición de las actividades de inspección de las delegaciones federales de trabajo; de 2016 a 2017 a la homogenización de los criterios de los procesos de inspección-sanción de las delegaciones, subdelegaciones y oficinas federales del trabajo, por lo que en ningún momento se relacionó con la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la política laboral, que son actividades que corresponden a la modalidad de un programa “P”.

Asimismo, se identificó la vinculación de los objetivos, estrategias y líneas de acción de los documentos de planeación nacional y sectorial con los objetivos rectores de la reforma, dicha congruencia se presenta en el cuadro siguiente:

ALINEACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA LABORAL 2012 CON LA PLANEACIÓN NACIONAL
Y SECTORIAL 2013-2018

Reforma Laboral 2012	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018				
Objetivos	Objetivos	Estrategias	Líneas de acción	Objetivos	Estrategias	Líneas de acción
1. Acceso al mercado laboral y creación de empleos	Promover el empleo de calidad.	1	4	1.Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva.	5	15
				2.Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adies-tramiento de los trabajadores.	4	19
1		6	3. Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.	6	44	
1		5				
4.Modernización de la justicia laboral.		1	3	4. Conservar la paz laboral, así como fortalecer la conciliación, procu-ración e impartición de justicia laboral.	3	7
5. Transparencia y de-mocracia sindical	0	0	0	0	0	
				0	0	
Total	n.a	4	18	n.a	18	85

Se verificó que las 4 estrategias y 18 líneas de acción del PND 2013-2018, así como las 18 estrategias y 85 líneas de acción del PSTPS 2013-2018 se alinearon con 4 objetivos de la Reforma Laboral de 2012; sin embargo, para el objetivo “Transparencia y democracia sindical” no se identificó la línea o estrategia de la planeación nacional o sectorial con la que se le pudiera dar cumplimiento.

Resultados

1. Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp P001, en términos generales, no fue una herramienta adecuada para la gestión por resultados, ya que no permitió medir la conducción de la política laboral en cuanto a su planeación, coordinación, seguimiento y evaluación, debido a que partió de una inadecuada identificación de la problemática específica, por lo que los objetivos, indicadores y metas fueron incorrectos para la modalidad del Pp; asimismo, la STPS no contó con algún otro mecanismo que le permitiera establecer

dichos elementos para la conducción de la política laboral, contrario a lo establecido en la normativa para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Para 2017, la STPS estableció el árbol del problema del Pp P001 "Instrumentación de la Política laboral", en el que se identificó la problemática referente a la "Incorrecta vigilancia de la aplicación de la normativa laboral y del procedimiento inspectivo-sancionador", el cual no fue adecuado para la clasificación presupuestaria del programa y no fue consistente con la problemática identificada en los documentos de planeación nacional, ya que se enfocó a una sola causa de la conducción de la política laboral y a las funciones de dos de las 11 unidades responsables de la operación del Pp (Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, así como la Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo), incumpliendo con ello la metodología de marco lógico que reglamenta el diseño de la MIR.

Respecto del análisis de las lógicas vertical y horizontal, se concluyó que los objetivos e indicadores definidos en la MIR del Pp P001 "Instrumentación de la Política Laboral" para los niveles de Fin, Propósito, Componente y Actividad no se correspondieron con la modalidad de un programa "P" que incluye las gestiones referentes a la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la política laboral, en incumplimiento de la normativa para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

2017-0-14100-07-0408-07-001 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social disponga de un diagnóstico en el que, de manera sistemática, identifique, defina y establezca las causas, el problema y los efectos que pretende atender con el Programa presupuestario P001 "Instrumentación de la Política Laboral", en congruencia con lo establecido en la planeación nacional y sectorial, a fin de que cuente con el sustento para formular la Matriz de Indicadores para Resultados del programa, para que ésta sea un instrumento adecuado para la gestión por resultados, dando cumplimiento a lo establecido en el numeral III.2 "Etapas de la Metodología de Marco Lógico", apartado "Definición del problema" de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-0-14100-07-0408-07-002 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social replantee el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario P001 "Instrumentación de la Política Laboral", con el propósito de que sea una herramienta adecuada para la gestión por resultados e incluya objetivos e indicadores que le permitan medir el avance en la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de los objetivos, líneas de acción, indicadores y metas que se determinen en la planeación nacional y sectorial, a fin de que el diseño de la MIR sea acorde con la modalidad del programa presupuestario y de forma sistemática cuente con información sobre los objetivos que sean planteados en la reforma laboral que se emita, dando cumplimiento a lo establecido en el numeral IV.2 "Qué es la Matriz de Indicadores para Resultados", apartados IV.2.1 "Contenido de la MIR" y IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR" de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2. Planeación de la política laboral

Para 2017, la STPS no acreditó que, mediante el Pp P001, efectuó la planeación institucional, ya que no contó con la programación anual de actividades para dar cumplimiento a los objetivos, estrategias y prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018 (PSTPS 2013-2018), en incumplimiento de la reglamentación en materia presupuestaria.

Además, la dependencia no acreditó haber realizado un análisis prospectivo que contribuyera al desarrollo del sector para la generación de políticas, ni evidenció que se hubieran establecido instrumentos y mecanismos para la definición de estrategias, políticas y líneas de acción sectoriales y, con ello, determinar los avances de la reforma laboral, incumpliendo su reglamento interior.

2017-0-14100-07-0408-07-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social realice de forma sistemática la planeación institucional mediante el Pp P001 y la programación anual de actividades para dar cumplimiento a los objetivos nacionales, estrategias y prioridades que se establezcan en los subsecuentes PND y PSTPS, así como lo que se señale en la Reforma Laboral que se emita, con objeto de dar atención a lo que se determine en el Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal que corresponda, así como en el Acuerdo por el que se emite la clasificación programática del Consejo Nacional de Armonización Contable; y en los artículos 25, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 4 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-0-14100-07-0408-07-004 **Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social elabore un análisis prospectivo, a fin de que éste contribuya al desarrollo del sector, y le permita establecer sistemáticamente instrumentos para definir estrategias, políticas y líneas de acción, que se incluyan en los subsecuentes programas sectoriales y, con ello, cumplir con lo que se señale en la reforma laboral que se emita, con objeto de dar atención a los artículos 4 y 16, fracciones I y II, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

3. Coordinación de la política laboral

Para 2017, si bien la Secretaría del Trabajo y Previsión Social asignó para su atención 92.9% (79) de las 85 líneas de acción y los 12 indicadores del PSTPS 2013-2018 entre sus unidades administrativas y organismos del sector, no acreditó que las coordinó, a fin de establecer los acuerdos y compromisos para conducirlos en la formulación de programas institucionales que le permitieran establecer un sistema de información laboral, incumpliendo lo señalado la normativa que administra la organización general de la dependencia.

En lo que correspondió a la coordinación con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la secretaría no acreditó la evidencia documental sobre los acuerdos y

compromisos de las actividades que realizaría para cumplir los objetivos, estrategias y prioridades establecidos en el PND 2013-2018 y el PSTPS 2013-2018 y, en consecuencia, de la Reforma Laboral de 2012, incumpliendo con la normativa que reglamenta a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

2017-0-14100-07-0408-07-005 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se coordine con sus unidades administrativas y organismos del sector para formular de manera sistemática los programas institucionales acordes a lo establecido en la planeación nacional y sectorial de mediano plazo, a fin de que establezca un sistema de información laboral, con objeto de dar cumplimiento a lo señalado en numeral VII. Objetivos y responsabilidades, del Manual de Organización General de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-0-14100-07-0408-07-006 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social se coordine con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para realizar, de forma sistemática, las actividades que le permitan cumplir los objetivos nacionales, estrategias y prioridades de los subsecuentes PND y PSTPS, así como con la Reforma Laboral que se emita, con objeto de dar cumplimiento al artículo 4 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

4. Seguimiento de la instrumentación de la política laboral

Para 2017, mediante el Sistema de Indicadores Sectoriales y Estrategias Transversales (SISSET) la STPS monitoreó 73 (85.9%) de las 85 líneas de acción incluidas en el PSTPS 2013-2018 en los cuatro trimestres de 2017; asimismo, se verificó que no fue responsable de la aprobación, instrumentación y seguimiento de una;^{1/} respecto de las 11 restantes, la dependencia no realizó el registro, ni explicó las causas de dicha situación, lo que evidenció que careció de un sistema de información útil, confiable y oportuno para el seguimiento del avance de las líneas de acción, contrario a lo establecido en la normativa en materia de control interno.

En cuanto al seguimiento de las 73 líneas de acción, la secretaría clasificó la información reportada por sus unidades administrativas y organismos del sector como congruente y poco congruente; sin embargo, dichas categorías no le permitieron identificar el avance en el cumplimiento de éstas, debido a que únicamente registró las gestiones realizadas sin que se identificara su contribución a los objetivos sectoriales.

Por lo anterior, se determinó que el SISSET no fue un mecanismo que le permitiera a la dependencia dar seguimiento a la implementación de las acciones, a fin de conocer el avance

^{1/} Línea de acción: "1.4.1 Operar la política activa del Seguro de Desempleo para apoyar a los trabajadores del sector formal que pierden el empleo". El encargado de la aprobación del seguro de desempleo fue el Congreso de la Unión.

de las líneas de acción y el cumplimiento de los objetivos establecidos en el PSTPS 2013-2018 y los correspondientes a la Reforma Laboral de 2012, incumpliendo su reglamento interior.

Respecto de la congruencia de las líneas de acción con los 12 indicadores establecidos en el PSTPS 2013-2018, la Auditoría Superior de la Federación concluyó que de las 85 líneas de acción solamente 11 (12.9%) se correspondieron con 10 de los 12 indicadores planteados y los 2 restantes no se relacionaron con alguna línea, por lo que la STPS no evidenció el cumplimiento de los objetivos sectoriales, así como los correspondientes a la Reforma Laboral de 2012. Asimismo, del análisis de las metas comprometidas en los 12 indicadores, se concluyó que, a 2017, 7 tuvieron un avance de entre 60.0% y 99.5%; 3 superaron su meta, y en 2 no se reportó información; además, se concluyó que dichos indicadores no fueron adecuados ni suficientes para verificar el avance en la conducción de la política laboral y, por lo tanto, de la reforma, debido a que no midieron todos los elementos definidos en el PSTPS 2013-2018, en incumplimiento su reglamento interior, así como de la normativa materia de control interno.

2017-0-14100-07-0408-07-007 **Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social perfeccione el Sistema de Indicadores Sectoriales y Estrategias Transversales registrando la totalidad de líneas de acción, a fin de asociarlas a indicadores adecuados y suficientes que le permitan sistemáticamente dar seguimiento a la política laboral contribuyendo al cumplimiento de los objetivos y metas que se comprometan en el subsecuente PSTPS, así como de la Reforma Laboral que se emita, dando atención al Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social subsecuente y los artículos 16, fracción IV, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y segundo, numeral 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

5. Evaluación de la instrumentación de la política laboral

Para 2017, la STPS dispuso del Sistema de Indicadores Sectoriales y Estrategias Transversales (SISSET) como mecanismo para evaluar los objetivos, estrategias y líneas de acción en materia laboral; no obstante, la Auditoría Superior de la Federación concluyó que no fue una herramienta adecuada para acreditar que se valoró el cumplimiento de los compromisos establecidos en la planeación nacional y sectorial 2013-2018 y, en consecuencia, en lo establecido en la Reforma Laboral de 2012, debido a que sólo registró información cualitativa referente a gestiones realizadas por sus unidades administrativas y organismos del sector, pero no se cuantificaron los avances, a fin de medir su contribución a la política laboral; asimismo, no evidenció los mecanismos que implementó para asesorar a las áreas responsables encargadas de atender las tareas derivadas del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y, en consecuencia, de la Reforma Laboral de 2012, incumpliendo lo establecido en su reglamento interior.

En lo referente a la generación de información en materia de trabajo, la dependencia señaló que en los informes de labores institucionales y en el documento "Avance y resultados 2017 del PSTPS" reportó información asociada a los objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores establecidos en el PSTPS 2013-2018; sin embargo, no acreditó que ésta se

correspondió a una evaluación, ni evidenció que con dicha información se contribuyó a las disposiciones señaladas en el PND 2013-2018, el programa sectorial 2013-2018 y la Reforma Laboral de 2012, ni que ésta fue oportuna y de interés para la adecuada toma de decisiones y la óptima conducción de la política laboral, en incumplimiento a la normativa que reglamenta la operación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

2017-0-14100-07-0408-07-008 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social fortalezca el Sistema de Indicadores Sectoriales y Estrategias Transversales, a fin de sea un mecanismo de evaluación que le permita contar de manera sistemática con información para determinar la atención de los compromisos que se establezcan en los subsecuentes PND y PSTPS, así como con lo que se señale en la Reforma Laboral que se emita, además de asesorar a las áreas responsables de su cumplimiento, favoreciendo la toma de decisiones y la óptima conducción de la política laboral, con objeto de atender lo señalado en el artículo 16, fracción I, del Reglamento Interior de la STPS y al numeral 10 del Manual de Organización General de la STPS, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

6. Contribución del programa a los objetivos sectoriales vinculados con la Reforma Laboral

Para 2017, la STPS no evidenció cómo la conducción de la política laboral, que debió efectuar mediante la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación con la operación del Pp P001 “Instrumentación de la Política Laboral”, contribuyó al cumplimiento de los objetivos establecidos en la Reforma Laboral de 2012, por lo que, al carecer de información útil, confiable y oportuna, incumplió su reglamento interior, así como la normativa en materia de programación y presupuestación.

Con el propósito de conocer el avance en la atención de los objetivos de la Reforma Laboral de 2012, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó una prueba supletoria^{2/} obteniendo los resultados siguientes:

- 1) Acceso al mercado laboral y creación de empleos: en el periodo 2001-2017 mediante el Programa de Apoyo al Empleo se registraron crecimientos marginales en la realización de eventos de colocación; además, la tasa de desocupación aumentó 1.6 puntos porcentuales; la capacidad de compra de los trabajadores disminuyó en promedio 42.0%, y durante el periodo 2005-2017, la informalidad laboral se incrementó en 1.5%.
- 2) Fortalecimiento de las facultades normativas, de vigilancia y sancionadoras de las autoridades del trabajo: si bien las inspecciones en los centros laborales se incrementaron, éstas no reflejaron la mejora de las condiciones de seguridad para los trabajadores, ya que, en el periodo 2001-2017, los accidentes laborales aumentaron en 1.5% promedio anual, las enfermedades en 6.1% y las muertes en 1.5%.

^{2/} La prueba supletoria hace referencia al procedimiento realizado por la ASF, mediante el análisis de información sectorial recabada en fuentes oficiales para emitir un pronunciamiento sobre la conducción de la política laboral, debido a que la STPS no acreditó la evidencia documental correspondiente.

- 3) Equidad de género, inclusión y no discriminación en las relaciones laborales: en el periodo 2005-2017, el desempleo se incrementó en los grupos de edad de 45 años o más en hombres y mujeres; respecto de la tasa de desempleo femenil, ésta fue mayor que el promedio nacional; además, en el periodo 2005-2014, el número de personas ocupadas que sufrieron discriminación en los centros laborales aumentó en 1.8% en promedio anual.
- 4) Transparencia y democracia sindical: la dependencia no acreditó un mecanismo que le permitiera determinar que las actividades de los sindicatos fueron transparentes, ni que tuvieron prácticas democráticas.
- 5) Modernización de la justicia laboral: en el periodo 2013-2017, las resoluciones de juicios a favor de los trabajadores disminuyeron en 10.2 puntos porcentuales; asimismo, en 2017, los asuntos individuales concluidos por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje mediante la conciliación representaron 20.3% del total de los asuntos; además, la junta no operó los servicios Público de Conciliación y Profesional de Carrera; en cuanto a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, no se presentaron avances respecto de las medidas de apremio a los patrones que no atendieran los citatorios para presentarse a las juntas de conciliación.

Por lo anterior, la ASF concluyó que, con los datos oficiales recopilados, a 2017, cinco años posteriores a la publicación de la Reforma Laboral de 2012, la dependencia no demostró que los resultados fueran favorables para dar cumplimiento a los objetivos establecidos en ésta, ni la imputabilidad de sus resultados a la política pública.

2017-0-14100-07-0408-07-009 **Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social documente sistemáticamente que, mediante las actividades de planeación, coordinación, seguimiento y evaluación, conduce la política laboral y, con ello, contribuya al cumplimiento de los objetivos de la Reforma Laboral que se emita, a fin de identificar los efectos de la misma en el sector, con objeto de atender los artículos 6 del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y segundo, numeral 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

7. Avance en el cumplimiento de los ODS

Para 2017, la STPS no contó con los mecanismos para evidenciar su contribución al cumplimiento de la meta 8.5 de lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, del objetivo 8 “Trabajo decente y crecimiento económico: promover (...) el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” incluido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en incumplimiento de lo establecido en la agenda que reglamenta el Desarrollo Sostenible para 2030.

2017-0-14100-07-0408-07-010 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social dé seguimiento al avance del objetivo 8 "Trabajo decente y crecimiento económico: promover el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos", así como de la meta 8.5. "Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor", a fin de que cuente con evidencia que le permita acreditar, de forma sistemática, su contribución a dicho objetivo y su meta, dando cumplimiento a lo establecido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en el artículo segundo, numeral 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

8. Economía en el ejercicio de los recursos

De acuerdo con el reporte de la Cuenta Pública 2017, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en el Pp P001 "Instrumentación de la Política Laboral" ejerció 610,988.1 miles de pesos (mdp), 39.3% (172,318.4 mdp) más del presupuesto que le fue aprobado, pero no acreditó que el ejercicio se haya realizado con economía de los recursos, ya que no evidenció que éstos se hayan dirigido a los componentes de un programa modalidad "P", referentes a la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la política, debido a que sólo una de las unidades responsables^{3/} del Pp contó con dichas atribuciones, además de que, las gestiones y actividades realizadas con el Pp se refirieron a la inspección y vigilancia del proceso sancionador, lo que impidió evidenciar que los estados financieros y la información emanada de la contabilidad del programa se sujetara a criterios de utilidad, confiabilidad, relevancia, comprensibilidad y de comparación, así como de oportunidad y veracidad, en incumplimiento de lo establecido en normativa que reglamenta la contabilidad gubernamental.

2017-0-14100-07-0408-07-011 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social implemente un sistema de control presupuestario para que los estados financieros y la información emanada de la contabilidad se sujeten a criterios de utilidad, confiabilidad, relevancia, comprensibilidad y de comparación, así como de oportunidad y veracidad, a efecto de asegurarse, que los recursos de un programa modalidad "P", sean destinados sistemáticamente a la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la política, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 44 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

9. Rendición de cuentas

Para 2017, la STPS no estableció en el Presupuesto de Egresos de la Federación la necesidad o problema público que pretendía atender con la asignación de los 438,669.7 miles de pesos

^{3/} Dirección General de Análisis y Prospectiva Sectorial.

aprobados al Pp P001 "Instrumentación de la Política Laboral". Con la verificación de la información contenida en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para el mismo ejercicio, se identificó que la MIR del Pp P001 se alineó con el objetivo 3 "Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral" del Programa Sectorial del Trabajo y Previsión Social 2013-2018, así como con el objetivo 4.3 "Promover el empleo de calidad" del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, los cuales se refirieron a las actividades de inspección y vigilancia de la normativa y no a la conducción de la política laboral que debía hacerse mediante el programa; además, la STPS incluyó 16 objetivos y 18 indicadores con sus respectivos avances en las metas, pero éstos no hicieron referencia a la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la política laboral que permitieran verificar los avances en los objetivos y metas del sector que son las gestiones que se debían realizar mediante la operación del programa al ser de modalidad "P", ya que en su lugar reportó actividades de regulación y supervisión de la normativa, propias de un programa de la modalidad "G"; con ello, no informó sobre las gestiones realizadas para instrumentar la política laboral, que eran el objetivo del programa P001, lo cual le impidió evidenciar los resultados para mostrar el desempeño del Pp, incumpliendo la normativa en materia de contabilidad gubernamental, la reglamentación en materia de presupuestación y lo dispuesto en la norma en materia de control interno.

2017-0-14100-07-0408-07-012 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social informe en los documentos de rendición de cuentas de ejercicios subsecuentes los resultados sobre los procesos de planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de los objetivos, estrategias, líneas de acción, indicadores y objetivos establecidos en la planeación nacional, sectorial y los de la Reforma Laboral que se emita, a fin de que, de manera sistemática, informe sobre el ejercicio de los recursos asignados al Programa presupuestario P001 "Instrumentación de la Política Laboral", en relación con los elementos de un programa presupuestario de modalidad "P", con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, 1, párrafo segundo; 24, fracción I; 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y segundo, numeral 9, norma segunda, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

10. Control Interno

Para 2017, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) careció de una estructura y mecanismos de control interno que proporcionaran una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas del Pp P001 "Instrumentación de la Política Laboral", ya que sólo cumplió 1 (6.3%) de 16 los aspectos evaluados en las cinco normas de control interno, el cual se relacionó con evidenciar que la Dirección General de Análisis y Prospectiva Sectorial (DGAPS) contó con una estructura orgánica que le permitió responsabilizar de manera clara y sencilla al personal por sus funciones y por sus obligaciones en materia de control interno; en tanto que los 15 (93.7%) restantes carecieron de justificación.

Las principales evidencias proporcionadas fueron el "Informe Anual del estado que guarda el control interno en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social", el "Programa de Trabajo de

Control Interno 2017”, la “Evaluación del Sistema de Control Interno Institucional” y el “Programa de Trabajo de Administración de Riesgos Institucional 2017”; sin embargo, no proporcionaron información de cómo lograrían contribuir al logro de los objetivos y metas del Pp P001.

De los aspectos incumplidos, cuatro se relacionaron con la falta de documentación sobre el programa para la promoción de la integridad y prevención de la corrupción; los mecanismos para vigilar el diseño, implementación y operación del control interno; identificar y comunicar necesidades operativas a los encargados de la operación del Pp; y medios necesarios para contratar, capacitar y retener profesionales competentes, en el Pp P001.

Cuatro se asociaron con deficiencias en la alineación de las metas y objetivos a la planeación nacional y sectorial; identificación de riesgos en todos los procesos institucionales del Pp; deficiencias en la identificación del análisis de riesgos de corrupción con las actividades; y la evidencia de la identificación de los cambios internos y externos ligados al control interno.

Otras tres con a las actividades de control, ya que se careció de información sobre la vinculación de las actividades de control establecidas para lograr los objetivos del Pp P001; no demostraron contar con Tecnologías de la Información y Comunicación que le permitieran desarrollar actividades de control para dar respuesta y reducir los riesgos identificados; y la ausencia de evidencia de contar con políticas, manuales, lineamientos y las responsabilidades de control interno en la operación del programa.

En la cuarta norma “Información y Comunicación”, se detectó que la dependencia careció de registros confiables y de calidad, que le permitieran evaluar el cumplimiento de su desempeño en la operación y cumplimiento de los objetivos del programa; no demostró contar con mecanismos de comunicación externa para difusión de información relevante y de calidad; asimismo, se careció de evidencia sobre las actividades sustantivas del programa; en cuanto a la planeación de la conducción de la política laboral, la STPS no realizó una programación institucional anual de actividades para dar cumplimiento a los objetivos, estrategias, líneas de acción, prioridades y programas derivados de la planeación nacional y sectorial; en referencia a la coordinación no contó con evidencia documental de los acuerdos o compromiso de sus unidades administrativas, así como con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; en el seguimiento no dispuso de mecanismos que le permitieran evidenciar el avance en el cumplimiento de lo comprometido en el programa sectorial, ni de los objetivos de la Reforma Laboral de 2012; para la evaluación no se contó con una herramienta para acreditar los resultados del programa en la conducción de la política laboral, tampoco contó con evidencia de la contribución del programa para dar atención a la generación de empleos formales, garantizar la seguridad en los centros de trabajo, promover la inclusión laboral sin discriminación, transparentar las actividades sindicales y mejorar la impartición de la justicia laboral.

Por último, en la norma “Supervisión y mejora continua”, se determinó la ausencia de dos elementos de control, al no evidenciar de qué manera su personal comunicó las deficiencias y los problemas de control interno para adoptar medidas correctivas.

2017-0-14100-07-0408-07-013 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social fortalezca sistemáticamente su control interno en la operación del Programa presupuestario P001 "Instrumentación de la Política Laboral", y cuente con evidencia de la programación institucional anual de actividades para dar cumplimiento a los objetivos, estrategias, líneas de acción, prioridades y programas derivados de la planeación nacional y sectorial; documente los acuerdos o compromisos para evidenciar la coordinación institucional; diseñe e implemente mecanismos de seguimiento que le permitan evidenciar el avance en el cumplimiento de lo comprometido en el programa sectorial, así como de los objetivos de la Reforma Laboral que se emita; con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo segundo, numeral 9, normas primera, segunda, tercera, cuarta y quinta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Consecuencias Sociales

Para 2017, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no acreditó que, mediante la de planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la política laboral, contribuyó a la atención de los objetivos de la reforma laboral en cuanto a la generación de empleos formales, garantizar la seguridad en los centros de trabajo, asegurar la equidad e inclusión laboral eliminando la discriminación, transparentar y democratizar las actividades sindicales y mejorar la impartición de la justicia laboral, afectando con ello a 1,849.7 miles de desempleados y de 45,949.7 miles de personas con empleo.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 10 observaciones las cuales generaron: 13 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 21 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar que la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la política laboral contribuyó al cumplimiento de los objetivos y metas del sector. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

El 30 de noviembre de 2012, en el Diario Oficial de la Federación se publicó la Reforma Laboral en la cual se determinaron los objetivos siguientes: acceso al mercado laboral y creación de empleos; fortalecimiento de las facultades normativas, de vigilancia y sancionadoras de las autoridades del trabajo; equidad de género, inclusión y no discriminación en las relaciones laborales; transparencia y democracia sindical, y modernización de la justicia laboral.

En concordancia, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018 se reconoció que, como consecuencia de la deficiente conducción de la política laboral, la población tiene dificultades para acceder a un empleo

formal; las autoridades laborales no tienen las suficientes facultades normativas de vigilancia y sancionadoras; aún existe discriminación y exclusión en las relaciones laborales; no hay transparencia ni democracia dentro de los sindicatos, y en materia de justicia, la impartición y procuración de ésta presenta deficiencias por lo que existen conflictos individuales y colectivos entre patrones y trabajadores y se violan los derechos laborales de éstos últimos.

Para atender el problema público, así como los preceptos establecidos en la Reforma Laboral de 2012 y de conformidad con lo establecido en el Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2017, mediante la operación del Programa presupuestario P001 (Pp P001) "Instrumentación de la Política Laboral", la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) debió conducir la política laboral, mediante la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación. En la Cuenta Pública 2017 se reportó un ejercicio de 610,988.1 miles de pesos por medio del Pp P001, con lo cual, la STPS debió realizar la conducción de la política laboral.

Los resultados de la fiscalización mostraron que el diseño del Pp P001, definido en la Matriz de Indicadores para Resultados, no fue adecuado, debido a que la STPS determinó la problemática como la incorrecta vigilancia de la aplicación de la normativa laboral y del procedimiento Inspectivo-Sancionador por parte de las delegaciones, subdelegaciones y oficinas federales del trabajo; sin embargo, ésta no fue conceptualizada de manera adecuada, ya que se alineó a un programa de clasificación "G" (regulación y supervisión), por lo cual no incluyó objetivos e indicadores que le permitieran medir la atención de los problemas del sector mediante la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación, que son actividades propias de un programa de la modalidad "P".

Sobre la planeación de la política laboral, en 2017, la STPS no acreditó haberla efectuado, debido a que no contó con evidencia de una programación anual de actividades para dar cumplimiento a los objetivos nacionales, estrategias y prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, así como del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (PSTPS) 2013-2018, en contravención de lo señalado en el Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2017 y en la Ley Federal de Presupuesto Responsabilidad Hacendaria.

Para 2017, la STPS no demostró haber efectuado la coordinación con sus unidades administrativas, con los organismos del sector, ni con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para conducir las en la formulación de programas institucionales que le permitieran establecer un sistema de información laboral para cumplir lo señalado en el PND y el PSTPS 2013-2018 y, en consecuencia, los objetivos de la Reforma Laboral de 2012, ya que si bien la secretaría asignó la atención de 92.9% (79) de las líneas de acción y los 12 indicadores del programa sectorial, no acreditó tener documentación que le permitiera evidenciar que se llegó a algún acuerdo para dar cumplimiento a los compromisos contraídos, contrario a lo establecido en su Reglamento Interno y en el Manual de Organización General de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En el seguimiento, la STPS no acreditó haberlo realizado, debido a que no contó con mecanismos que le permitieran determinar si se están cumpliendo los objetivos, líneas de acción, indicadores y metas nacionales y sectoriales, por lo que tampoco evidenció el avance de los objetivos de la Reforma Laboral de 2012, ya que si bien contó con el Sistema de Indicadores Sectoriales y Estrategias Transversales (SISSET), mediante el cual monitoreó 73

(85.9%) de las 85 líneas de acción incluidas en el PSTPS 2013-2018 y con el registro de las gestiones realizadas por sus unidades administrativas y los organismos del sector respecto de las mismas, los indicadores incluidos en el programa sectorial no fueron adecuados ni suficientes para verificar el avance en la conducción de la política, por lo cual, la dependencia desconoció el grado de cumplimiento de los compromisos sectoriales y, por lo tanto, de la Reforma Laboral de 2012, en contravención de lo señalado en el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Para 2017, la STPS no acreditó haber evaluado los resultados de los compromisos establecidos en el PND y el PSTPS 2013-2018 y, en consecuencia, de los objetivos de la Reforma Laboral de 2012, debido a que en el Siset únicamente registró información cualitativa referente a gestiones realizadas por sus unidades administrativas y organismos del sector, pero no se cuantificaron los avances, a fin de medir su contribución a la política laboral; asimismo, no se evidenciaron los mecanismos que implementó para asesorar a las áreas responsables encargadas de atender dichos compromisos, contrario a lo señalado en el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En cuanto a la contribución del Pp P001 al cumplimiento de los objetivos del PSTPS 2013-2018 vinculados a los de la Reforma Laboral de 2012, para 2017, la STPS no operó el programa de acuerdo con la modalidad "P", por lo cual careció de información sobre la realización de la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de los objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores comprometidos en la planeación sectorial y, en consecuencia, desconoció en qué medida, con la conducción de la política laboral, contribuyó a atender las necesidades de la población referentes a contar con empleos formales; tener mayor seguridad en los centros de trabajo; lograr la equidad e inclusión laboral eliminando la discriminación; transparentar y democratizar las actividades sindicales; y mejorar la impartición de la justicia laboral.

Debido a lo anterior, la Auditoría Superior de la Federación determinó realizar una prueba supletoria^{4/} con cifras oficiales del periodo 2001-2017, los resultados fueron los siguientes:

Respecto del acceso al mercado laboral y creación de empleos, se identificó que la tasa de desocupación aumentó en 1.6 puntos porcentuales; en lo relativo al fortalecimiento de las facultades normativas, de vigilancia y sancionadoras de las autoridades del trabajo, aun cuando se realizaron inspecciones a los centros laborales, los accidentes y las muertes aumentaron cada uno en 1.5% en promedio anual; en la equidad de género, inclusión y no discriminación en las relaciones laborales, el desempleo en personas mayores de 45 años se incrementó, la tasa de desempleo en mujeres fue mayor que el promedio nacional, además de que el número de personas que presentaron maltrato discriminatorio aumentó 1.8% en promedio anual; sobre la transparencia y democracia sindical, no se identificaron mecanismos para determinar que las actividades de los sindicatos cumplieran con dichas características; en la modernización de la justicia laboral, las resoluciones de juicios a favor de los trabajadores han disminuido en 10.2 puntos porcentuales y los asuntos individuales

4/ La prueba supletoria hace referencia al procedimiento realizado por la ASF, mediante el análisis de información sectorial recabada en fuentes oficiales para emitir un pronunciamiento sobre la conducción de la política laboral, debido a que la STPS no acreditó la evidencia documental correspondiente.

concluidos mediante la conciliación fueron marginales, ya que representaron 20.3% del total. Con los datos anteriores no se pudo determinar que los resultados fueran favorables para dar cumplimiento a los objetivos establecidos la Reforma Laboral de 2012.

En opinión de la ASF, para 2017, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, operó el Programa presupuestario P001 “Instrumentación de la Política Laboral” sin un enfoque hacia resultados, ya que su diseño no se focalizó a las actividades de planeación, coordinación, seguimiento y evaluación que, de acuerdo con lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, debían realizarse. Ni acreditó la programación institucional anual para atender lo comprometido en la planeación nacional, sectorial y lo establecido en la Reforma Laboral de 2012; no evidenció la coordinación institucional para la conducción de la política laboral, debido a que no se documentaron los acuerdos o compromisos en la materia con sus áreas administrativas, organismos del sector, así como con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; no contó con mecanismos de seguimiento para acreditar el avance en el cumplimiento de lo comprometido en el programa sectorial y no acreditó haber realizado la evaluación para demostrar que se cumplieron los compromisos establecidos y, en consecuencia, lo pretendido con la Reforma Laboral de 2012; lo anterior demostró que la STPS careció de elementos que le permitieran acreditar que condujo la política laboral para el cumplimiento de los objetivos y metas del sector.

La atención de las recomendaciones al desempeño contribuirán a que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social replantee el diseño del Programa presupuestario P001 “Instrumentación de la Política Laboral”, a fin de que guarde consistencia con su clasificación programática e incluya objetivos e indicadores para medir la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la conducción de la política laboral, y cuente con evidencia sobre el avance de los objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores establecidos en la planeación nacional y sectorial, así como a lo definido en la Reforma Laboral de 2012 y, con ello, demuestre su contribución para el cumplimiento de los objetivos y metas del sector.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Ernesto Sánchez Rendón

Tizoc Villalobos Ruiz

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la

elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares de fecha 18 de diciembre de 2018, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) proporcionó información complementaria como respuesta a dicho acto mediante el oficio núm. 511/01.-2019/0057 del 17 de enero de 2019, para los resultados siguientes:

Resultado núm. 2: la STPS remitió copia de “los comunicados que la DGAPS generaba para dar inicio formal al proceso de planeación anual y dar cumplimiento a los objetivos, estrategias y líneas de acción del PSTPS, además de la retroalimentación que se obtenía de las unidades responsables y organismos del sector, con el fin de realizar la programación mensual, trimestral o anual de acciones”; sin embargo, con esta documentación no se identificó la forma en la que realizó la planeación institucional para establecer las meta o compromiso de las 85 líneas de acción del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social y cumplir con los objetivos de dicho programa, a fin de dar cumplimiento a los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del PND, así como a la Reforma Laboral.

En cuanto a los estudios prospectivos, la dependencia remitió “la presentación que detalla los lineamientos emitidos por el Titular del Ejecutivo Federal, que regirían la política laboral a cargo de la STPS; una evaluación integral del actuar de la STPS 2011-2012 realizada por el CONEVAL; un diagnóstico de la propia dependencia; los diagnósticos de programas especiales que atenderían las debilidades detectadas, así como el Proyecto del PSTPS”; sin embargo, en la documentación proporcionada no se identificó la realización de un análisis prospectivo, ni si alguno de los documentos remitidos fue resultado de dicho análisis.

Resultado núm. 4: la STPS remitió copia de los Manuales de Operación del Sistema de Indicadores Sectoriales y Estrategias Transversales tanto de los usuarios de registro de información, como de validación de la misma y del área encargada de la administración del sistema; lo anterior, con el objeto de acreditar que los procesos de planeación, coordinación, seguimiento y evaluación están debidamente regulados por parte de la DGAPS por medio de dicho sistema; sin embargo, con esta información no especificó las causas por las que en 11 líneas no se registró información; tampoco permitió evidenciar el adecuado seguimiento de 73 líneas; además de que la información tampoco permitió determinar la causa por la que ninguna de las 85 líneas de acción se relacionaron con 2 de los 12 indicadores, ni por que éstos no midieron todos los elementos definidos en el PSTPS 2013-2018.

Resultado núm. 5: la STPS remitió como evidencia las bases de datos trimestrales de “la evaluación cuantitativa en la mayoría de las líneas de acción del PSTPS, de los ejercicios 2015,2016 y 2017”, señalando que “a partir del ejercicio 2015, dadas las restricciones presupuestales en la mayoría de líneas de acción, no permitía comprometer metas cuantitativas, sino que éstas se registraban en función de los resultados que se obtenía”; sin embargo, al no presentar una meta anual ni sexenal derivada de una planeación para las 85 líneas de acción, el ente no pudo determinar si lo realizado en los 4 trimestres de 2017 fue lo necesario para cumplir las líneas de acción, ni su contribución al cumplimiento de los compromisos sexenales establecidos en el PSTPS.

Resultado núm. 6: la dependencia remitió copia del documento resumen de los principales resultados y logros que se obtuvieron como resultado de la instrumentación de la Reforma

Laboral 2012 por cada eje rector que considera la Reforma en comento; sin embargo, la STPS no comprobó que las acciones reportadas en cada uno de los objetivos de la reforma, correspondieron a las actividades de sus unidades administrativas y sus organismos sectoriales para dar cumplimiento de dichos objetivos; además, no evidenció la realización de una evaluación de la reforma, por lo que se desconoció si en los 5 años de la operación de ésta, se contribuyó al mejoramiento de la política laboral.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, para 2017, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) diseñó la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario P001 "Instrumentación de la Política Laboral" (Pp P001), de acuerdo con la modalidad prevista y en atención a la Metodología de Marco Lógico, a fin de garantizar que ésta sirviera como medio para realizar una gestión por resultados y no sólo para la administración del programa.
2. Constatar que, en 2017, la STPS efectuó la planeación de la política laboral con base en los objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018, en congruencia con los objetivos planteados en la Reforma Laboral de 2012.
3. Verificar que, en 2017, la STPS llevó a cabo la coordinación con sus unidades administrativas, así como con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que participan en la conducción de la política laboral, para la atención de los objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores del PSTPS y, por tanto, de la Reforma Laboral de 2012.
4. Comprobar que, en 2017, la STPS realizó el seguimiento de los objetivos, estrategias, líneas de acción e indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018, así como de los objetivos planteados en la Reforma Laboral de 2012, a fin de garantizar la conducción de la política laboral.
5. Constatar que, en 2017, la STPS realizó la evaluación de los resultados y avances en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidos en los documentos de planeación de mediano plazo.
6. Determinar en qué medida las actividades de planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la política laboral instrumentada por la STPS, en 2017, contribuyeron al cumplimiento de los objetivos y metas del sector, así como a lo planteado en la Reforma Laboral de 2012.
7. Evaluar en qué medida, para 2017, con la operación del Programa presupuestario P001 "Instrumentación de la Política Laboral", la STPS contribuyó en el avance y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en atención a lo establecido en la Agenda 2030, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

8. Constatar que, en 2017, la STPS realizó con economía el ejercicio de los recursos del Pp P001 "Instrumentación de la Política Laboral" en la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación del sector.
9. Revisar que, para 2017, la STPS, mediante los documentos de rendición de cuentas publicó los avances y resultados sobre la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la política laboral instrumentada, así como de los objetivos de la Reforma Laboral de 2012, como resultado de la operación del Programa presupuestario P001 "Instrumentación de la Política Laboral".
10. Verificar que, para 2017, la STPS diseñó y operó un sistema de control interno que proporcionara una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas del Programa presupuestario P001 "Instrumentación de la Política Laboral".

Áreas Revisadas

La Dirección General de Análisis y Prospectiva Sectorial 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. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: art. 1, par. segundo; 24 frac. I y 111, par. tercero.
2. Ley General de Contabilidad Gubernamental: art. 44 y 54.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, numerales III.2. "Etapas de la Metodología de Marco Lógico", apartado "definición del Problema"; IV.2 "Qué es la Matriz de Indicadores para Resultados", IV.2.1 y IV.2.2.; Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, art. 4, 6 y 16, frac. I, II y IV; Manual de Organización General de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, numerales 7 y 10; Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2017, anexo 2; Acuerdo por el que se emite la clasificación programática del Consejo Nacional de Armonización Contable; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, art. segundo, numeral 9, normas primera, segunda, tercera, cuarta y quinta; Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, meta 8.5, del objetivo 8.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.