

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Instrumentación de la Política Laboral

Auditoría de Desempeño: 2021-0-14100-07-0350-2022

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 350

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la planeación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la política laboral, a fin de verificar que su instrumentación promueve el respeto al trabajo digno.

Alcance

La auditoría comprendió la revisión de los resultados de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) en la operación del Programa presupuestario (Pp) P001 “Instrumentación de la Política Laboral”, mediante la planeación, diseño, coordinación, seguimiento y evaluación de la política laboral, a fin de determinar su contribución en la atención del problema público y a la protección de los derechos de los trabajadores, así como a promover el respeto al trabajo digno. Además, se evaluó el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa, la economía de los recursos, la rendición de cuentas y el control interno. Respecto del alcance temporal, la auditoría comprendió el ejercicio fiscal 2021.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021 para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecido. En el desarrollo de esta auditoría, los datos proporcionados por la entidad fiscalizada, en lo general, fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, para aplicar los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación respecto del cumplimiento de objetivos y metas del Pp P001 “Instrumentación de la Política Laboral”.

El presente informe muestra únicamente los resultados del cumplimiento de los objetivos y metas del programa fiscalizado, específicamente lo relacionado con la definición de estrategias vinculantes con la planeación, así como la coordinación, seguimiento y evaluación del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, por lo que el dictamen de la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios (DGADPP) no

representa una opinión de los efectos del diseño e implementación de la política laboral, lo cual sería materia de una revisión con alcances distintos.

Antecedentes

En México la observancia y aplicación de las normas relacionadas con la política pública de protección a los derechos laborales corresponde a autoridades locales y federales, según lo estipulado en los artículos 123, apartado “A”, fracción XXXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y 527 y 529 de la Ley Federal del Trabajo (LFT).

En 1917, con la promulgación de la CPEUM, se consideró pertinente que las instituciones aplicaran el derecho, a fin de regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, y se reconocieran los derechos sociales de la clase campesina y trabajadora en los artículos constitucionales 27 y 123.^{1/}

Fue hasta el 28 de agosto de 1931 que se promulgó en México la primera Ley Federal del Trabajo, la cual reguló mayoritariamente los aspectos principales del derecho laboral: los individuales, los colectivos, los administrativos y los procesales,^{2/} con lo cual, la política de Protección a los Derechos Laborales se fortalecería de una manera significativa.

En 1940, se promulgó una nueva Ley de Secretarías de Estado, en la que se estableció que el Departamento del Trabajo se convertía en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS).^{3/}

Posteriormente, en 1960 se adicionó el apartado B, en el artículo 123 de la CPEUM, donde se reconoció la naturaleza laboral de las relaciones entre el Estado Federal y los servidores públicos, una declaración de derechos sociales de los trabajadores al servicio del Estado.^{4/}

En 1970 se publicó en Diario Oficial de la Federación (DOF) la nueva LFT, abrogando la de 1931 y en 1975 se reformó en materia del pago de aguinaldo en proporción al tiempo trabajado, en ese año, la STPS integró a la PROFEDET como un órgano desconcentrado con rango y autonomía para velar por el cumplimiento de la política de Protección a los Derechos Laborales, particularmente de la legislación laboral y dar garantía de la defensa de los trabajadores.

Para 1976, se publicó en el DOF la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), y se estipuló en el artículo 40 las atribuciones de la STPS, dentro de las cuales,

^{1/} 75 aniversario de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajador (1929-2004), noviembre, 2014.

^{2/} Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se promulga la primera Ley Federal del Trabajo. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/noticia/se-promulga-la-primer Ley-federal-del-trabajo-0# ftn%202> (fecha de consulta 15 de marzo de 2022).

^{3/} ibidem.

^{4/} Ibidem

destacan la de vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas al artículo 123 de la Constitución Federal, a la Ley Federal del Trabajo y sus reglamentos.

Una de las principales reformas procesales de la política de Protección a los Derechos Laborales se dio en 1980, en la cual se modificó los títulos catorce, quince y dieciséis, que consistió en la adición al artículo 47 del procedimiento para la entrega, por parte del patrón al trabajador, del aviso de despido.^{5/}

En el diagnóstico del Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal, 1983-1988, se identificó que los trabajadores no estaban organizados sindicalmente y no ejercían sus derechos por ignorancia. Como medida para agilizar los diferentes servicios y reducir el tiempo de atención y resolución, la PROFEDET implementó campañas de difusión y divulgación a fin de abatir el desconocimiento por parte de los trabajadores y sus organizaciones sobre los ordenamientos en materia de derechos laborales.

Durante la crisis de 1994, el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) registró una pérdida de 824 mil afiliados como resultados de las afectaciones en la economía causadas por la devaluación del peso y el incremento de las tasas de interés, la salida de capitales, entre otros factores, lo que además generó el deterioro de las condiciones de vida y desarrollo de la gente.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, se señaló que era necesario procurar, conjuntamente con el sector empresarial, la inclusión en el mercado laboral de los grupos sociales y mejorar sus condiciones de trabajo y en el Programa Sectorial del Trabajo y Previsión Social (PSTPS) del mismo periodo, se estableció que se debería promover la conciliación de intereses en las revisiones contractuales, salariales y en la atención de los conflictos colectivos, a fin de mantener la paz laboral. Al respecto, se señaló que existía un rezago en la resolución de conflictos individuales y un incremento en el número de conflictos individuales.

En 2012, se generó la iniciativa para reformar la ley y, por primera vez, se creó el régimen de subcontratación en el cual sólo se establecieron dos condiciones para emplear al trabajador: que el contrato fuese por escrito y que se registrara a los trabajadores en el régimen de seguridad social. Como resultado de la iniciativa presentada, se realizaron 665 modificaciones a la LFT, algunos de los más significativos se refieren a lo siguiente:^{6/}

- Incluir como nuevas modalidades de contratación, los períodos de prueba (de 1 a 7 meses), los contratos de capacitación inicial (3 o 6 meses) y para el trabajo temporal.

^{5/} María Lacavex y Yolanda Sosa (coords.) *La reforma laboral en México*, México, IIJ, UNAM, 2007.

^{6/} Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se promulga la primera Ley Federal del Trabajo. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/noticia/se-promulga-la-primer Ley-federal-del-trabajo-0#_ftn%202 (fecha de consulta 15 de marzo de 2022).

- Tratándose de salario por unidad de tiempo, el trabajador y el patrón podrán convenir el pago por cada hora de prestación del servicio, siempre y cuando no se exceda la jornada máxima legal en esta Ley.
- Define la figura de subcontratación, ‘Outsourcing’, la beneficiaria de los servicios tendrá la obligación de cerciorarse de la solvencia económica de la contratista y que ésta cumpla con sus obligaciones en materia de seguridad y salud.

En la administración de 2012-2018, las condiciones laborales se agravaron debido a que algunas empresas abusaban de la figura de subcontratación ya que contrataban a la mayoría de su personal a través de otra empresa. De esta forma evitan que todas las personas que trabajan en su compañía reciban beneficios que por ley les corresponde, como el reparto de utilidades.^{7/}

De acuerdo con los Censos Económicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), entre 2009 y 2014 el crecimiento de subcontratación fue del 29.0%, y de 2014 a 2019, la cifra se elevó a un 37.0%.

Por lo anterior, el 1 de mayo de 2019, se publicó en el DOF el decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la LFT, en materia de protección a los derechos laborales, particularmente en tópicos de justicia laboral, libertad sindical y negociación colectiva, involucrando a trabajadores, sindicatos, patrones y autoridades. Asimismo, dicha Reforma comprende diversas obligaciones y compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano mediante la ratificación de convenios y tratados en materia de trabajo, principalmente en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de los acuerdos comerciales regionales de los que México es parte.

Esta reforma buscó proteger a los trabajadores, para ello se puso énfasis en cómo se establece un contrato y cómo se le da fin, y en las obligaciones patronales, el nuevo sistema de justicia laboral y el reconocimiento de las trabajadoras del hogar como fuerza laboral con los mismos derechos que cualquier trabajador. Es una reforma procesal con normas regentes del derecho individual, al trabajo y el derecho colectivo, donde se pretende garantizar la equidad de género, la democracia laboral y la consolidación de los derechos de los trabajadores mexicanos.^{8/}

La reforma se implementó en tres etapas: la primera a partir del 18 de noviembre de 2020; la segunda, del 3 de noviembre del 2021 y la tercera, del 3 de octubre de 2022.

En el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (PSTPS) 2020-2024, se estableció que la STPS está enfocada en “(...) elevar la empleabilidad y el poder adquisitivo bajo condiciones de trabajo digno.” Asimismo, se señaló que “los objetivos prioritarios que

^{7/} Ibidem.

^{8/} Ibidem.

contiene el PSTPS se enfocan en reparar el derecho al trabajo digno de las y los trabajadores, que ha sido históricamente vulnerado, al atender problemáticas referidas desde distintos enfoques y con miras a reducir las brechas de género y de desigualdad que existen actualmente en el país en materia laboral. (...) Los cinco objetivos prioritarios de la STPS y sus organismos sectorizados, al estar alineados al PND y al cumplimiento cabal de la normativa laboral, proporcionarán a las personas trabajadoras una mayor certeza al respecto de sus derechos laborales”, los cuales son los siguientes:

Objetivos prioritarios del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024
1.- Lograr la inclusión de jóvenes a través de la capacitación en el trabajo
2.- Impulsar el diálogo social, la democracia sindical y la negociación colectiva auténtica conforme al nuevo modelo laboral
3.- Recuperar el poder adquisitivo de los salarios mínimos y los ingresos para mejorar la calidad de vida de las y los trabajadores
4.- Dignificar el trabajo y estimular la productividad mediante la vigilancia al cumplimiento de la normativa laboral
5.- Lograr la inserción en un empleo formal de las personas desempleadas, trabajadores en condiciones críticas de ocupación y personas inactivas con disponibilidad para trabajar, con atención preferencial a quienes enfrentan barreras de acceso a un empleo formal

Con el fin de atender el problema público identificado, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2021 al Ramo 14 “Trabajo y Previsión Social” se le autorizaron recursos presupuestarios por 23,799,853.8 miles de pesos, de los cuales el 1.0% (226,744.5 miles de pesos) se aprobaron para la operación del programa presupuestario P001, a fin de cumplir con los objetivos de la planeación, diseño, coordinación, seguimiento y evaluación de la política laboral, a fin de promover el respeto al trabajo digno.

Resultados

1. Planeación y diseño

La Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios (DGADPP) revisó que la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), en el marco del Pp P001, incluyera en la planeación y diseño de la política laboral, la protección de los derechos de los trabajadores, así como la promoción al respeto al trabajo digno.

En 2021, la STPS participó en la generación de políticas públicas, ya que dispuso del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024 (PSTPS 2020-2024) en el que se determinaron 5 objetivos, 18 estrategias y 84 acciones para conducir la política laboral. Aunado a ello, llevó a cabo una consulta con las diferentes áreas que integran el ramo para determinar la selección y ejecución del 91.7% (77) de las acciones de mediano plazo durante el año, de las 84 comprometidas.

Respecto del avance en el cumplimiento de los objetivos prioritarios, la Secretaría incluyó en la MIR 2021 del Pp P001, el indicador de nivel Propósito “Índice de Cumplimiento de las Metas del Bienestar para un Trabajo Digno”, el cual alcanzó un cumplimiento del 118.3%, superior en 18.3 puntos porcentuales respecto de la meta programada, esto debido a que “dos de los indicadores que conforman el índice superaron su meta anual” lo que implicó que la Secretaría y las unidades administrativas del Ramo avanzaron en la instrumentación de la política laboral establecida en el programa sectorial.

En cuanto a la definición de estrategias vinculantes con la política laboral, la Secretaría participó en el proceso de reorientación de la política en materia de subcontratación del personal, por medio de la incorporación de la problemática en el Programa Sectorial de la STPS, en el Análisis del estado actual, apartado “Trabajos precarios que inciden en una baja productividad y en el bienestar de las y los trabajadores”, insumos que fueron utilizados para la implementación de la acción puntual “4.4.5 Fortalecer los mecanismos de inspección a través de la vinculación con otros entes gubernamentales, para el intercambio de información con el objeto de vigilar el marco normativo en materia de subcontratación y subregistro”.

Además, realizó estudios, un proyecto de exposición de motivos y la propuesta del decreto de reforma, adición y derogación de diversas disposiciones, donde las áreas sustantivas de la Secretaría fueron responsables de elaborar y recolectar la información o instrumentos que identificaron como necesarios, como fueron los documentos de Dictamen de la Reforma en Materia de Subcontratación, Disposiciones de carácter general del Registro de Prestadores de Servicios Especializados u Obras Especializadas (REPSE) y la Guía REPSE, y publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto con el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo; de la Ley del Seguro Social; de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; del Código Fiscal de la Federación; de la Ley del Impuesto Sobre la Renta; de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado b) del artículo 123 constitucional; de la Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del apartado b, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de subcontratación laboral”.

En el Decreto señalado se estableció la prohibición de la subcontratación del personal; los permisos de la subcontratación de servicios especializados o de ejecución de obras especializadas que no formen parte del objeto social ni de la actividad económica preponderante de la beneficiaria de estos y las disposiciones para el registro de los prestadores de dichos servicios; la publicación del “Acuerdo por el que se dan a conocer las disposiciones de carácter general para el registro de personas físicas o morales que presten servicios especializados o ejecuten obras especializadas a que se refiere el artículo 15 de la Ley Federal del Trabajo”, elaborado por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social”, la creación de la página del Registro de Prestadoras de Servicios Especializados u Obras Especializadas (repse.stps.gob.mx), en el que se da acceso al Padrón Público de Contratistas de Servicios Especializados u Obras Especializadas, el cual es de consulta pública, en la que se publicó la “Guía para cumplir con las obligaciones en materia de registro en el REPSE para

las personas físicas o morales que ejecuten servicios u obras especializadas, en el marco de la reforma en materia de Subcontratación” de agosto de 2021, así como las “Preguntas frecuentes” del uso del REPSE para los usuarios.

2. Coordinación

La DGADPP revisó que, mediante el Pp P001, la STPS coordinara y promoviera los trabajos de planeación estratégica del sector laboral, a efecto de proponer el establecimiento de directrices, estrategias, alternativas y acciones específicas que permitan el cumplimiento de los objetivos y metas previstos para la protección de los derechos de los trabajadores.

En 2021, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social realizó consultas para la identificación de las problemáticas y de los objetivos prioritarios relacionados con el PSTPS 2020-2024 y evidenció la comunicación continua que mantuvo con las entidades del ramo, así como la difusión de criterios bajo los que deben operar para lograr los objetivos que establece la política laboral.

Asimismo, en ese año, la STPS contó con un mecanismo de coordinación y promoción de los trabajos de planeación estratégica del sector laboral para proponer el establecimiento de directrices, estrategias, alternativas y acciones específicas que permitan el cumplimiento de los objetivos y metas de mediano plazo, y que le permitió disponer de información relevante, a efecto de dar atención a las causas que inciden en la problemática identificada.

Las unidades responsables de los objetivos prioritarios del PSTPS 2020-2024, se muestran a continuación:

UNIDADES RESPONSABLES DE LOS OBJETIVOS Y METAS DEL PROGRAMA SECTORIAL DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL 2020-2024		
Objetivos del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social	Unidades Responsables	Metas para el Bienestar
1.- Lograr la inclusión de jóvenes a través de la capacitación en el trabajo	Unidad del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro	1.1 Porcentaje acumulado de jóvenes de 18 a 29 años de edad, que no estudian y no trabajan, beneficiados por el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro.
2.- Impulsar el diálogo social, la democracia sindical y la negociación colectiva auténtica conforme al nuevo modelo laboral	Junta Federal de Conciliación y Arbitraje	2.1. Porcentaje de conclusión de los asuntos laborales.
3.- Recuperar el poder adquisitivo de los salarios mínimos y los ingresos para mejorar la calidad de vida de las y los trabajadores	Comisión Nacional de los Salarios Mínimos	3.1 Porcentaje de cobertura del salario mínimo general respecto a la Línea de Pobreza por Ingresos urbana familiar
4.- Dignificar el trabajo y estimular la productividad mediante la vigilancia al cumplimiento de la normativa laboral	Unidad de Trabajo Digno	4.1 Tasa de informalidad laboral en el sector formal
5.- Lograr la inserción en un empleo formal de las personas desempleadas, trabajadores en condiciones críticas de ocupación y personas inactivas con disponibilidad para trabajar, con atención preferencial a quienes enfrentan barreras de acceso a un empleo formal	Unidad del Servicio Nacional de Empleo	5.1 Tasa de inserción en un empleo formal de las personas en búsqueda de trabajo atendidas por el Servicio Nacional de Empleo (SNE).

FUENTE: elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la STPS.

Para la atención del objetivo prioritario 1 “Lograr la inclusión de jóvenes a través de la capacitación en el trabajo” la STPS se coordinó con la Unidad del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, que también es la Unidad Responsable del cumplimiento de la Meta para el Bienestar alineada a ese objetivo, y con Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral que participa en la atención del objetivo 1.

Para el objetivo 2 “Impulsar el diálogo social, la democracia sindical y la negociación colectiva auténtica conforme al nuevo modelo laboral”, la STPS también se coordinó con la Unidad de Enlace para la Reforma al Sistema de Justicia Laboral; el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral; la Dirección general de concertación y capacitación laboral; la Unidad de Funcionarios Conciliadores, y las direcciones generales de Registro de Asociaciones, y de Investigación y Estadísticas del Trabajo.

En relación con el objetivo 3 “Recuperar el poder adquisitivo de los salarios mínimos y los ingresos para mejorar la calidad de vida de las y los trabajadores”, la Secretaría también mantuvo contacto con el Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.

Respecto del objetivo 4 “Dignificar el trabajo y estimular la productividad mediante la vigilancia al cumplimiento de la normativa laboral”, también participaron las direcciones generales de Previsión Social, de Inspección Federal del Trabajo, y de Concertación y Capacitación Laboral, junto con la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

Para la atención del objetivo prioritario 5 “Lograr la inserción en un empleo formal de las personas desempleadas, trabajadores en condiciones críticas de ocupación y personas inactivas con disponibilidad para trabajar, con atención preferencial a quienes enfrentan barreras de acceso a un empleo formal” la entidad fiscalizada se coordinó con la Unidad del Servicio Nacional de Empleo, que también es la Unidad Responsable del cumplimiento de la Meta para el Bienestar 5.1, y con Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral que participa en la atención de ese objetivo.

3. Seguimiento y evaluación

La DGADPP revisó que, mediante el Pp P001, la STPS realizará el seguimiento y evaluación de las acciones y metas comprometidas en materia de protección de los derechos de los trabajadores y de la promoción al respeto y al trabajo digno, mediante mecanismos que permitan conocer el grado de avance reportados por las unidades administrativas.

En 2021, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social desarrolló actividades de seguimiento y evaluación de las acciones y metas comprometidas en el programa sectorial, ya que por medio del correo institucional consultó con las Unidades Responsables del ramo los avances en la implementación del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (PSTPS) 2020-2024, los programas transversales y estrategias interinstitucionales con el propósito de integrar y publicar los Informes de Labores, y de Avance y Resultados, y en cuanto al procedimiento de seguimiento a resultados de la aportación del sector a los programas derivados del Plan Nacional distintos al Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social,

concentró y procesó los resultados de las acciones para generar información oportuna que sirva para la toma de decisiones de las Políticas Públicas del Sector Laboral.

Asimismo, en términos de la evaluación de acciones y metas comprometidas, se incorporó en la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp P001, en el nivel Componente, el indicador denominado “Sumatoria del avance en el cumplimiento de los indicadores de Propósito de los Pp del Sector Trabajo y Previsión Social”, que reportó un cumplimiento del 109.0%, 9.0 puntos porcentuales más respecto de la meta comprometida de 100.0%; en este sentido, la STPS señaló que se debió a que “varios de los indicadores que conforman la suma superaron sus metas”, lo que implicaría que, en 2021, la Secretaría y las unidades administrativas del Ramo avanzaron en la instrumentación de la política laboral. No obstante, no dispuso de información que permitiera verificar el seguimiento y evaluación del cumplimiento oportuno y eficiente de la meta reportada, ni contó con la evidencia documental que sustentara el avance en cada uno de los indicadores que conformaron la sumatoria.

Asimismo, la STPS proporcionó la relación de los enlaces de las unidades responsables de reportar la información sobre los resultados y actividades realizadas del Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024 (PNDH), del Programa Nacional de Derechos Humanos Programa Especial para la Productividad y la Competitividad 2020-2024 (PEPC) y del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad) 2020-2024, con los que durante 2021 se coordinó.

Hechos posteriores

En 2022, la Secretaría elaboró el proyecto para el diseño del Sistema de Indicadores Sectoriales e Información Laboral (SISIL), cuyo objetivo es la creación de un Sistema informático mediante el cual se cargará y dará seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, así como a los programas transversales de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y sus organismos sectorizados participen.

Con esta herramienta la Secretaría prevé que “se sistematice y agilice la comunicación entre el área de planeación y las Unidades Responsables sustantivas del Sector, con la finalidad de hacer más efectiva y confiable la recopilación e integración de la información que se requiera”, así como que “sirva para la gestión de los procesos de carga y seguimiento de la política laboral en tiempo y forma, (...) así como para la creación de un archivo documental que servirá para consulta”.

No obstante, el sistema continúa en proceso de diseño y formalización, por lo que se considera necesario que la STPS implemente un sistema que coadyuve al seguimiento y evaluación de las acciones, metas y objetivos comprometidos en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social; así como de los programas transversales y estrategias interinstitucionales, y que le permita disponer de información relevante, con elementos de calidad suficientes y de comunicación efectiva.

2021-0-14100-07-0350-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en ejercicios fiscales subsecuentes, diseñe e implemente un sistema para el seguimiento y evaluación de las acciones, metas y objetivos comprometidos en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social; así como de programas transversales y estrategias interinstitucionales, a fin de disponer de información relevante que cuente con los elementos de calidad suficientes y de comunicación efectiva, de conformidad con lo establecido en los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13, fracción IV, del Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y segundo, numeral 9, Norma Cuarta "Información y Comunicación", primer párrafo, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

4. Contribución a la protección de los derechos de los trabajadores, así como a promover el respeto al trabajo digno

La DGADPP revisó la planeación estratégica del sector laboral y la operación del Pp fiscalizado, a efecto de verificar en qué medida le permitieron a la STPS contribuir a proteger los derechos de los trabajadores, así como promover el respeto al trabajo digno, y su incidencia en el problema público que se pretendió atender.

En 2021, de conformidad con la medición del “Índice de Cumplimiento de las Metas del Bienestar para un Trabajo Digno”, la STPS alcanzó un cumplimiento en los indicadores del bienestar de 91.6% para el “Porcentaje acumulado de jóvenes de 18 a 29 años de edad, que no estudian y no trabajan, beneficiados por el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro”, de 46.2% en el “Porcentaje de conclusión de los asuntos laborales”; 71.6% para el “Porcentaje de cobertura del salario mínimo general respecto a la Línea de Pobreza por Ingresos urbana familiar”; de 28.6% en la “Tasa de informalidad laboral en el sector formal”; y de 25.2% en la “Tasa de inserción en un empleo formal de las personas en búsqueda de trabajo atendidas por el Servicio Nacional de Empleo (SNE)”. Por lo que, en el ejercicio fiscal 2021, el valor del “Índice de Cumplimiento de las Metas del Bienestar para un Trabajo Digno” fue de 118.3%, cifra que coincide con lo reportado en la Cuenta Pública.

En cuanto al indicador “Porcentaje acumulado de jóvenes de 18 a 29 años de edad, que no estudian y no trabajan, beneficiados por el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro”, el cumplimiento de 91.6% supera la meta establecida de 80.0%, para 2021, ya que de acuerdo con lo señalado por la Secretaría “se realizaron las acciones necesarias para cubrir la alta demanda de jóvenes que se postularon a una vacante, iniciaron capacitación y recibieron el

pago por concepto de beca. Se apoyó a un mayor número de beneficiarios durante 2021, lo que se traduce en una mayor cobertura del Programa, así como, en un importante avance para alcanzar el objetivo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo de atender a 2.3 millones de jóvenes de 18 a 29 años que no estudian y no trabajan, propiciando su vinculación con unidades económicas dispuestas y con posibilidad de brindarles capacitación en el trabajo para que desarrollen actividades productivas”; no obstante, no dispuso de la información que permita verificar el avance del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro y su repercusión en la protección de los derechos de los trabajadores y en la promoción al respeto al trabajo digno.

En el indicador “Porcentaje de conclusión de los asuntos laborales”; se alcanzó un cumplimiento de 46.2% respecto de la meta de 92.0% para 2021, ya que conforme lo señalado con la Secretaría: “Los datos involucrados son asuntos colectivos (sin contar emplazamientos a huelga y huelgas) e individuales. Es importante mencionar que aproximadamente un 95.0% de los asuntos concluidos corresponden a la atención y conclusión de asuntos radicados en períodos anteriores considerados como rezago y al cierre de 2021 se encontraban 559,500 expedientes en trámite de los juicios involucrados. Asimismo, es importante señalar que hubo un incremento de 18.8% en la recepción de demandas de carácter individual, con respecto al mismo periodo del año anterior. También, durante 2020 y 2021, se han cerrado ventanillas para la recepción de nuevas demandas de carácter individual en 27 Juntas Especiales, así como para la recepción de Contratos Colectivos y Reglamentos Interiores de Trabajo a nivel nacional. En el primer trimestre de 2021, las actividades se vieron afectadas por la aplicación de lineamientos para evitar la propagación del CORONAVIRUS (COVID-19) y la reincorporación del personal vulnerable fue gradual a sus puestos de trabajo”.

Al respecto, con la fiscalización de la Cuenta Pública 2021, se realizó la auditoría 222 “Procuración de Justicia Laboral”, en la que se constató que para 2021, la PROFEDET contribuyó al logro de objetivos y metas del indicador “Porcentaje de servicios de procuración de justicia laboral favorables en el periodo, respecto al total de servicios concluidos (Mediaciones Concluidas, Juicios Concluidos, Amparos Concluidos)”, debido a que se resolvieron 13,968 servicios de procuración de justicia laboral favorables, el 88.0% de la meta programada ajustada de 15,881 y el 91.2% respecto de los 17,423 servicios de procuración de justicia concluidos. Además, se verificó que se iniciaron 18,083 servicios de representación jurídica conciliación, juicios laborales y amparos, se concluyeron 18,247 y se obtuvieron 13,968 asuntos favorables para el trabajador y beneficiarios. Se recuperó 1,418,228.9 miles de pesos de los cuales 370,984.6 miles de pesos corresponden a conciliaciones y 1,047,244.3 miles de pesos a juicios laborales, cifras que se corresponden con lo reportado en Cuenta Pública 2021 y con el Informe del Desempeño correspondiente a enero- diciembre de 2021 de la PROFEDET.

En lo que respecta al indicador “Porcentaje de cobertura del salario mínimo general respecto a la Línea de Pobreza por Ingresos urbana familiar”, se registró un cumplimiento de 71.6% respecto de la meta de 73.6%, de acuerdo con la Secretaría “debido a que la inflación presentada en los últimos meses de 2021 fue más alta a la contemplada para el cálculo

inicial de la meta, la línea de pobreza por ingresos urbana familiar aumentó más de lo esperado, por lo que el incremento del salario mínimo respecto a la canasta fue menor en términos reales de lo esperado”. Al respecto, en 2021, de acuerdo con el CONEVAL, la Línea de Pobreza por Ingresos urbana familiar se situó 3,916.8 pesos^{9/} a finales de ese año, cifra que es mayor al ingreso mensual por salario mínimo de 141.7 pesos establecidos en el numeral Tercero de la “Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que fija los salarios mínimos generales y profesionales que habrán de regir a partir del 1 de enero de 2021”^{10/}. No obstante, la Secretaría no dispuso de la información que permita verificar la repercusión del incremento en el salario mínimo en la protección de los derechos de los trabajadores y en la promoción al respeto al trabajo digno.

Respecto del cumplimiento de las metas de los indicadores referentes a la “Tasa de informalidad laboral en el sector formal”, y “Tasa de inserción en un empleo formal de las personas en búsqueda de trabajo atendidas por el Servicio Nacional de Empleo (SNE)”, de acuerdo con la secretaría se debió a que “La economía del país presentó mejorías durante 2021. Esto se reflejó en la incorporación de población buscadora de empleo al mercado laboral, por lo que se presentaron mayores inserciones de buscadores de empleo en el año”; no obstante, no proporcionó la evidencia documental de la medición de la informalidad laboral en el sector formal, ni de la inserción en un empleo formal de las personas en búsqueda de trabajo atendidas por el Servicio Nacional de Empleo (SNE), ni su repercusión en la protección de los derechos de los trabajadores y en la promoción al respeto al trabajo digno.

Lo anterior indica que, si bien el cumplimiento de los objetivos y metas de la STPS y las entidades del sector contribuye en el diseño e instrumentación de una política laboral que crea mayores oportunidades para que mujeres y hombres puedan tener acceso a empleos e ingresos, no garantiza la protección de los derechos de los trabajadores ni la promoción del respeto al trabajo digno. Aunado a ello, no se ha avanzado en la atención de la causa denominada “seguimiento parcial a la ejecución de la planeación del sector” del problema público identificado, ya que a 2021, persiste el reporte de información fragmentada del sector laboral y la falta de comprobación de los resultados de los indicadores del bienestar.

Hechos posteriores

En 2022, la Secretaría elaboró el proyecto para el diseño del Sistema de Indicadores Sectoriales e Información Laboral (SISIL), cuyo objetivo es la creación de un Sistema informático mediante el cual se cargará y dará seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y

^{9/} CONEVAL, “Líneas de pobreza por ingresos”. Consultado el 01 de diciembre de 2021 en:
<http://sistemas.coneval.org.mx/InfoPobreza/Pages/wfrLineaBienestar?pAnioInicio=2016&pTipIndicador=0>

^{10/} Diario Oficial de la Federación, “Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que fija los salarios mínimos generales y profesionales que habrán de regir a partir del 1 de enero de 2021”, 23 de diciembre de 2020. Consultado el 01 de diciembre de 2022 en:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608587&fecha=23/12/2020#gsc.tab=0

del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, así como a los programas transversales de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y sus organismos sectorizados participen.

Con esta herramienta la Secretaría prevé que “se sistematice y agilice la comunicación entre el área de planeación y las Unidades Responsables sustantivas del Sector, con la finalidad de hacer más efectiva y confiable la recopilación e integración de la información que se requiera”, así como que “sirva para la gestión de los procesos de carga y seguimiento de la política laboral en tiempo y forma, (...) así como para la creación de un archivo documental que servirá para consulta”.

No obstante, el sistema continúa en proceso de diseño y formalización, por lo que se considera necesario que la STPS implemente un sistema que coadyuve al seguimiento y evaluación de las acciones, metas y objetivos comprometidos en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social; así como de los programas transversales y estrategias interinstitucionales, y permita disponer de información relevante, con elementos de calidad suficientes y de comunicación efectiva.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 3 - Acción 2021-0-14100-07-0350-07-001

5. *Economía en el ejercicio los recursos del Pp P001*

La DGADPP analizó, con un enfoque de desempeño, el ejercicio de los recursos destinados a la operación del Pp P001 “Instrumentación de la política laboral” en 2021.

En términos de las auditorías de desempeño, la medición del costo o recursos aplicados para lograr los objetivos de una política pública respecto de los resultados obtenidos; implica racionalidad. Asimismo, elegir entre varias opciones la alternativa que conduzca al máximo cumplimiento de los objetivos con el menor gasto presupuestario posible.

El análisis del gasto en el Programa presupuestario (Pp) P001 permite relacionar la asignación de recursos con el cumplimiento de los objetivos del programa en términos de eficiencia, eficacia y transparencia, así como conocer el comportamiento en la ejecución y el ejercicio del presupuesto destinado a la instrumentación de la política laboral.

En 2021, para la operación del Pp P001, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se autorizó a la STPS un presupuesto de 226,744.5 miles de pesos el cual aumentó en 116.5%, debido a la instrumentación de 5,376 adecuaciones presupuestarias que significaron una ampliación por 264,157.2 miles de pesos, por lo que su presupuesto modificado fue de 490,901.7 miles de pesos, cifra que coincidió con lo reportado en la Cuenta Pública 2021.

Para ese año, la Secretaría señaló que ministró 495,671.3 miles de pesos mediante 1,537 CLC, así como el reintegro a la TESOFE de 4,769.6 miles de pesos, lo que representó un ejercicio de 490,901.7 miles de pesos, monto que coincidió con lo reportado como ejercido en la Cuenta Pública 2021.

A fin de determinar si las cifras reportadas por la dependencia en la Cuenta Pública 2021 están debidamente documentadas y que las cifras registradas en su contabilidad fueron consistentes, se seleccionó una muestra aleatoria simple de 308 (100.0%) CLC con un nivel de confianza de 95.0%, un margen de error del 5.0% y una probabilidad de incumplimiento del 50.0%.

La STPS comprobó el ejercicio de recursos por 227,868.1 miles de pesos mediante 308 (100.0%) CLC, cifra que coincide con lo reportado como ejercido por la entidad. Por lo que la ASF infirió con un 95.0% de confianza, que las 1,537 CLC de los recursos ejercidos en 2021, están debidamente documentadas.

Asimismo, la Secretaría documentó 111 reintegros correspondientes por un monto de 4,769.6 miles de pesos, por lo que se comprobó el ejercicio de 490,901.7 miles de pesos.

6. Sistema de Evaluación del Desempeño

La DGADPP verificó que la STPS diseñara la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp P001, a fin de que le permitiera evaluar adecuadamente el logro de sus objetivos y metas.

La MIR de Programa Presupuestario (Pp) P001 “Instrumentación de la política Laboral” requiere perfeccionarse para realizar una valoración objetiva del desempeño del programa bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos del Pp, como se detalla a continuación:

Para 2021, la Secretaría realizó la vinculación de los árboles de problema y objetivos, así como la identificación y selección de la causa y el medio de solución que buscará atender el programa, además de que elaboró la estructura analítica del Pp P001 para definir los objetivos que atienden el problema público que pretende resolver.

El Pp P001 “Instrumentación de la Política Laboral” corresponde a la modalidad planeación, seguimiento y evaluación de políticas “P”, la cual se refiere a actividades destinadas al desarrollo de programas y formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y sus estrategias, así como para diseñar la implantación y operación de los programas y dar seguimiento a su cumplimiento, lo que se ajustó con lo establecido en el anexo 2 “Clasificación de Programas Presupuestarios (Pp)” del Manual de Programación y Presupuesto 2021, debido a que el programa lleva a cabo su finalidad mediante acciones de coordinación y revisión de información para la toma de decisiones, a fin de diseñar una política laboral pertinente que promueva el respeto al trabajo digno.

Lo anterior, ya que en 2021 la STPS definió como problema público, que pretendió atender con el Pp P001, el referente a que “la STPS y los organismos del sector siguen una política laboral inadecuada que posibilita la vulneración de los derechos laborales”; el cual fue congruente con el objetivo establecido en el árbol del problema que coincide con el indicador de nivel Propósito de la MIR del programa presupuestario, referente a que “la STPS y los organismos del sector participan en el diseño de una política laboral pertinente que promueve el respeto al trabajo digno”, lo que denotó que los árboles de problema y objetivos, y la MIR se retomaron y vincularon, por lo que se estableció de manera clara y precisa el objetivo principal de la intervención gubernamental.

Además, la STPS identificó en el árbol de problemas dos causas de la problemática identificada, referentes a “planeación descoordinada que no garantiza el cumplimiento de los derechos laborales” y “seguimiento parcial a la ejecución de la planeación del sector” que se corresponden con los medios señalados en el árbol de objetivos, relativos a “realizar una planeación integral, coordinada y sistematizada” y “dar seguimiento puntual y continuo de la ejecución de la planeación del sector”, por lo que la STPS realizó la construcción del árbol de objetivos a partir del árbol del problema.

En cuanto a la estructura analítica del programa, la STPS realizó la comparación de la cadena de medios-objetivo-fines con la cadena de causas-problema-efectos que le corresponde y con base en ello seleccionó la alternativa viable establecida en el resumen narrativo de la MIR del Pp P001 en el ejercicio fiscal 2021.

Respecto de la alineación del Pp P001 con la planeación de mediano plazo, en el apartado “Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados de los Programas Presupuestarios” del PEF 2021 y en el apartado “Avance de los indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal” de la Cuenta Pública 2021, se señaló que el Pp P001 está alineado con el eje 3 “Economía” del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024. Al respecto, con la revisión del PND 2019-2024, se precisó que en el apartado III Economía se indicó que una de las tareas centrales del actual Gobierno Federal es impulsar la reactivación económica y lograr que la economía vuelva a crecer a tasas aceptables. Para ello se requiere, en primer lugar, del fortalecimiento del mercado interno, lo que se conseguirá con una política de recuperación salarial y una estrategia de creación masiva de empleos productivos, permanentes y bien remunerados.

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social indicó que sus objetivos estratégicos son los que se encuentran plasmados en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024 (PSTPS 2020-2024). Asimismo, señaló la alineación del Pp P001 con los cinco objetivos prioritarios, las 18 estrategias, las 84 líneas de acción y los 5 indicadores establecidos en el PSTPS 2020-2024.

También precisó que “El indicador a nivel propósito de la MIR del P001 está directamente relacionado con los resultados que se logren en el PSTPS, principal herramienta de planeación del sector que resulta de la participación, de la STPS y los organismos del sector, en el diseño de una política laboral pertinente para promover el respeto al trabajo digno”;

para ello, en la nota metodológica del indicador “Índice de Cumplimiento de las Metas del Bienestar para un Trabajo Digno” y la MIR 2021 del programa cargada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) se define que el cumplimiento del objetivo se da a partir de la suma de los resultados ponderados de las metas para el bienestar planteadas en el PSTPS mediante la medición de la relación entre la meta registrada para el ejercicio fiscal y el resultado real de ese año.

La lógica vertical de la MIR 2021 del P001 “Instrumentación de la Política Laboral”, fue suficiente, ya que la STPS definió de manera adecuada la sintaxis de cada uno de los objetivos de nivel Fin, Propósito, Componente y Actividad conforme la metodología del Marco Lógico y se identificó que el logro de las Actividades, Componente, Propósito y Fin, implican una contribución al logro del objetivo superior al que se asocian, por lo que fueron las necesarias y suficientes para su consecución.

En cuanto a la lógica horizontal de la MIR 2021 del Pp P001, los indicadores de nivel Fin, Propósito y Actividad fueron congruentes, ya que la denominación y método de cálculo de los indicadores permiten medir el comportamiento del objetivo al que se encuentran asociados.

Sin embargo, aun cuando el indicador de nivel Componente “Sumatoria del avance en el cumplimiento de los indicadores de Propósito de los Pp del Sector Trabajo y Previsión Social”, está relacionado con su denominación y método de cálculo, y permite valorar el objetivo al que se encuentra alineado, debido a que permite medir los resultados alcanzados en los indicadores, a nivel de Propósito, de las MIR de los programas presupuestarios del Sector Trabajo y Previsión Social; el indicador referente al “Porcentaje de cumplimiento del Sector Trabajo y Previsión Social, en los procesos de rendición de cuentas durante el ejercicio fiscal”, el cual, es congruente su denominación y método de cálculo, no permite valorar el objetivo al que se encuentra alineado, debido a que mide los procesos de rendición de cuentas durante el ejercicio fiscal del sector, sin determinar la planeación integral, coordinada y sistematizada realizada.

Además, si bien los indicadores de Actividad se refieren a la “Recepción y revisión de los avances en los indicadores del sector” y la “Coordinación, administración y difusión de información para la toma de decisiones”, no se incluyeron indicadores que permitieran medir las actividades de formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como de diseñar la implantación y operación de los programas y dar seguimiento a su cumplimiento, las cuales corresponden a las actividades de un programa presupuestario “P”.

2021-0-14100-07-0350-07-002 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en los ejercicios fiscales subsecuentes, rediseñe y perfeccione la MIR del Pp P001 "Instrumentación de la política Laboral", de tal forma que evalúe el desempeño del programa y el avance en la atención del problema que se pretende atender con el mismo, con objeto de que los objetivos e indicadores de la

matriz se encuentren relacionados con la modalidad del programa presupuestario, el problema público y objetivo definidos en el diagnóstico, a fin de que cuente con los elementos metodológicos que le permitan realizar una valoración objetiva del desempeño del programa bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos del Pp, de conformidad con el artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; con el numeral IV.2.2, apartado "Indicadores" y "Supuestos", incisos 2 "Análisis de la lógica horizontal" y 3 "Análisis de la lógica vertical", de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, y con el anexo 2 "Clasificación de Programas Presupuestarios (Pp)", del Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2021, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

7. Rendición de Cuentas

La DGADPP verificó que la STPS, reportara en los documentos de rendición de cuentas información respecto del avance en la planeación de la política laboral en materia de protección de los derechos de los derechos de los trabajadores, así como promover el respeto al trabajo digno.

El proceso de rendición de cuentas responde a los mecanismos mediante los cuales es posible vigilar y evaluar de manera informada respecto del logro en el cumplimiento de objetivos y metas institucionales mediante el uso de recursos públicos, con el fin de garantizar la transparencia y facilitar la toma de decisiones.

En 2021, la STPS informó en la Cuenta Pública 2021 sobre el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, ya que indicó los avances de los indicadores de la MIR del Pp P001, en cuanto al “Índice de cumplimiento de las metas de bienestar para un trabajo digno” al cierre del año, el porcentaje de cumplimiento del indicador fue de 118.25, respecto de la meta aprobada, la STPS señaló que el factor que originó que se superara la meta fue que dos de los indicadores que conforman el índice superaron su meta anual.

Respecto del indicador “Porcentaje de cumplimiento del Sector Trabajo y Previsión Social, en los procesos de rendición de cuentas durante el ejercicio fiscal” se reportó un cumplimiento del 100.0%, respecto a la meta aprobada, debido a que se integró la información necesaria para la publicación del Informe de Gobierno, el Informe de Labores de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Informe de Avance y Resultados 2020 de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En cuanto a la “Sumatoria del avance en el cumplimiento de los indicadores de Propósito de los Pp del Sector Trabajo y Previsión Social”, reportó al cierre del año un cumplimiento del 109.04%, superior en 9.04 % a la meta programada, debido a que “varios de los indicadores que conforman la suma superaron sus metas”.

En 2021, la entidad fiscalizada informó los resultados de las acciones de planeación, coordinación y seguimiento realizadas en materia de protección de los derechos de los trabajadores, por medio de la revisión del Tercer Informe de Gobierno 2020-2021, el Tercer Informe de Labores 2020-2021 y el Informe de Avance y Resultados 2021 del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024, ya que aportó información de los avances en los cinco objetivos prioritarios contenidos en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2020-2024.

Para 2021, la STPS reportó mediante el Tercer Informe de Gobierno 2020-2021 algunas acciones relevantes realizadas como lo son la recuperación de empleos, la mejora en la calidad, eficacia y oportunidad de las inspecciones; se determinó la desaparición de las juntas de conciliación y arbitraje y se instituyeron los Tribunales Federales para la solución de conflictos laborales; se creó el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCRL) para la conciliación prejudicial, estableciendo facultades y forma de operación mediante la nueva reforma laboral; se fortaleció la procuración de justicia laboral en la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo con servicios de asesoría, mediación y representación jurídica; se indicaron Servicios de Vinculación Laboral, por medio de la bolsa de trabajo, ferias de empleo, talleres para buscadores de empleo, la estrategia Abriendo Espacios; en materia de capacitación, adiestramiento y productividad laboral; en materia de capacitación, adiestramiento y productividad laboral, y se señalaron una serie de estrategias que se instrumentaron referente a la inclusión laboral de personas con discapacidad con el objetivo de favorecer la empleabilidad en condiciones de trabajo digno de las personas.

En el Tercer Informe de Labores 2020-2021, la STPS reportó algunas acciones relevantes como los avances en los cinco objetivos prioritarios como parte del Proyecto de Nación en materia laboral, en el caso del primer objetivo referente a “Lograr la inclusión de jóvenes a través de la capacitación en el trabajo”, se señaló el beneficio que los jóvenes han recibido al ser vinculados en centros de trabajo en todo el país, es decir, la beca mensual recibida.

Respecto del segundo objetivo prioritario, se atendieron consultas para la legitimación de contratos colectivos a través del voto personal, libre, directo y secreto de los trabajadores, el diálogo conciliatorio ha sido igualmente favorable en los conflictos individuales atendidos por los centros estatales de conciliación y se han resuelto asuntos mediante un convenio, el beneficio para las personas trabajadoras en servicios de orientación del CFCRL que se complementa con las actividades que realiza la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo en materia de asesoría y representación jurídica gratuita.

Con relación al tercer objetivo, la nueva política de Salarios Mínimos impulsada por el Gobierno de México y por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) puso en marcha un nuevo incremento a los salarios mínimos, lo que benefició sobre todo a las y

los trabajadores que menos ganan; por lo que refiere al cuarto objetivo de “Dignificar el trabajo y estimular la productividad mediante la vigilancia al cumplimiento de la normativa laboral”, se participó activamente en la propuesta de reforma a la Ley Federal del Trabajo en materia de subcontratación y referente al quinto objetivo, con atención preferencial a quienes enfrentan barreras de acceso a un empleo formal, como resultado de la operación del Programa de Apoyo al Empleo (PAE), se ha dado atención a millones de personas buscadoras de empleo por medio del SNE, y se ha logrado colocarlas en empleos formales a lo largo y ancho de todo el país.

8. Control Interno

La DGADPP verificó que el sistema de control interno de la STPS proporcionara una seguridad razonable en el logro de los objetivos y metas institucionales.

En 2021, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) contó con un Sistema de Control Interno para la operación del programa presupuestario P001, que le permitió contar con una seguridad razonable del cumplimiento de objetivos y metas ya que, de la evaluación de los 48 (100.0%) aspectos de las cinco normas de control interno, se determinó que en 43 (89.5%) se contó con mecanismos de control interno, y se documentaron los aspectos evaluados.

En la norma primera “Ambiente de control”, de los 21 (100.0%) aspectos revisados, la Secretaría constató 17 (81.0%) ya que dispuso del marco normativo mediante el cual se establece e implementa la disciplina y estructura necesaria para contribuir al logro de los objetivos y metas institucionales; asimismo, realizó actividades de planeación, ejecución, control, evaluación y medidas correctivas que le permitieron desarrollar las funciones con competencia y profesionalismo en la operación del Programa; no obstante, se identificaron áreas de mejora, en relación con la supervisión, medición y actualización del programa, política o lineamiento institucional de promoción de la integridad y prevención de la corrupción; el establecimiento de medidas para contar con los medios necesarios, a fin de contratar, capacitar y retener a profesionales competentes de las áreas de la dependencia, a efecto de que éstos contribuyan al cumplimiento de sus objetivos; la definición de cuadros de sucesión y planes de contingencia para los puestos clave en las áreas, para garantizar el cumplimiento de sus objetivos en 2021, y las medidas implementadas para moderar las presiones excesivas del personal de las áreas, para ayudar a los empleados a cumplir con sus responsabilidades asignadas.

Respecto de la norma segunda “Administración de riesgos” comprobó 8 (100.0%) aspectos, ya que la Secretaría contempló la evaluación de los riesgos a los que se enfrenta en la procuración del cumplimiento de sus fines. Esta evaluación provee las bases para identificar los riesgos, analizarlos, catalogarlos, priorizarlos y desarrollar respuestas que mitiguen su impacto en caso de materialización, incluyendo los riesgos de corrupción; por lo que contó con un Programa de Trabajo de Administración de Riesgos autorizado y reportes de Avances Trimestrales y el Reporte Anual del Comportamiento de los Riesgos, a nivel institucional y de

esta forma asegurar el logro de metas y objetivos de una manera razonable en la operación del Pp P001.

Para la tercer norma “Actividades de Control” documentó 9 (100.0%), ya que la Secretaría implementó acciones establecidas, mediante políticas y procedimientos, por los responsables de las unidades administrativas para alcanzar los objetivos institucionales y responder a sus riesgos asociados, incluidos los de corrupción y los de sistemas de información; asimismo, se revisaron periódicamente las políticas, procedimientos y actividades de control asociadas a mantener la relevancia y la eficacia en el logro de los objetivos del Programa.

En cuanto a la norma cuarta “Información y Comunicación” de los 5 (100.0%) aspectos revisados comprobó 4 (80.0%), ya que la Secretaría contó con los mecanismos establecidos para asegurar la efectividad de los canales de comunicación al interior y exterior entre las unidades encargadas de la operación del programa; no obstante, durante la auditoría se identificó un área de mejora, relacionada con garantizar que los sistemas de información y comunicación, utilizados, se diseñen e instrumenten bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, ya que se requiere de un sistema que cargue y de seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y sus programas derivados, en este caso, del Sector laboral, así como a los diversos programas de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), asimismo, sistematice y agilice la comunicación entre el área de planeación y las UR sustantivas del Sector, con la finalidad de hacer más efectiva y confiable la recopilación e integración de la información que se necesite.

Referente a la quinta norma “Supervisión y mejora continua” comprobó 5 (100.0%), ya que la Secretaría cumplió con las actividades de supervisión y mejora continua que son las establecidas y operadas por los responsables designados por el Titular de la institución, con la finalidad de mejorar de manera continua al control interno, mediante la supervisión y evaluación de su eficacia, eficiencia y economía; asimismo, se atendió con diligencia la causa raíz de las debilidades detectadas en el control interno, relacionadas principalmente con la operación de programa, con prioridad en las de mayor importancia a efecto de evitar actos recurrentes.

2021-0-14100-07-0350-07-003 Recomendación

Para que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social establezca procedimientos que le permitan dar cumplimiento a las normas de control interno institucional, a fin de asegurar de forma razonable sus metas y objetivos, prevenir los riesgos que puedan afectar el logro de éstos, generar una adecuada rendición de cuentas y transparentar el ejercicio de la función pública, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos primero y segundo, Título segundo, Capítulo I, numeral 8. "Categorías del Objetivo del Control Interno", y el numeral 9, "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de

los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Consecuencias Sociales

En 2021, la STPS reportó que ejerció 490,901.7 miles de pesos para la operación del Pp P001 “Instrumentación de la política laboral”, a fin de realizar la planeación, diseño, coordinación, seguimiento y evaluación de la política laboral; no obstante, se considera necesario implementar procedimientos que le permitan comprobar el seguimiento y evaluación; así como su contribución y la de las entidades del sector en la protección de los derechos laborales y en la promoción del respeto al trabajo digno, la atención al problema público identificado. También se identificaron mejoras operativas por realizar en términos de implementar un sistema informático que permita la carga y el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, los programas transversales de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y sus organismos sectorizados participen, a fin de potenciar su impacto en la atención de la problemática identificada en la planeación de mediano plazo.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Controles internos y Aseguramiento de calidad.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 8 resultados, de los cuales, en 4 no se detectaron irregularidades y los 4 restantes generaron:

3 Recomendaciones al Desempeño.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe 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 de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que, debido a la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada podrán atenderse o no, solventarse o generar la acción superveniente que corresponda de conformidad con el marco jurídico que regule la materia.

Dictamen

El presente se emite el 19 de enero de 2023, 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 objetivo de fiscalizar la planeación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la política laboral, a fin de verificar que su instrumentación promueve el respeto al trabajo digno. Se aplicaron las pruebas y procedimientos que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, el cual representa una opinión de los resultados del cumplimiento de los objetivos y metas del programa fiscalizado, específicamente, lo relacionado con la definición de estrategias vinculantes con la planeación, así como la coordinación, seguimiento y evaluación del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, y no representa una opinión de los efectos del diseño e implementación de la política laboral.

En los artículos 5 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se mandata, que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo. Asimismo, a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

En México, el derecho al trabajo digno se incorporó en el artículo 123 como parte de las reformas constitucionales de 2008 y la inclusión de ese concepto en la Ley Federal del Trabajo (LFT) corresponde a 2012.

El 1 de mayo de 2019, se publicó la Reforma Laboral, en materia de protección a los derechos laborales, particularmente en tópicos de justicia laboral, libertad sindical y negociación colectiva, involucrando a trabajadores, sindicatos, patronos y autoridades, también considera diversas obligaciones y compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano mediante la ratificación de convenios y tratados en materia de trabajo y de los acuerdos comerciales regionales de los que México es parte.

Dicha reforma se implementó en tres etapas: la primera a partir del 18 de noviembre de 2020; la segunda, del 3 de noviembre del 2021 y la tercera, del 3 de octubre de 2022.

En 2020, se publicó el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (PSTPS) 2020-2024, en el cual se estableció que la STPS está enfocada en “(...) elevar la empleabilidad y el poder adquisitivo bajo condiciones de trabajo digno.” Asimismo, se señaló que “los objetivos prioritarios que contiene el PSTPS 2020-2024 se enfocan en reparar el derecho al trabajo digno de las y los trabajadores, que ha sido históricamente vulnerado, al atender problemáticas referidas desde distintos enfoques y con miras a reducir las brechas de género y de desigualdad que existen actualmente en el país en materia laboral.

En el Diagnóstico del Programa presupuestario (Pp) P001 Instrumentación de la política laboral, se señaló que la problemática que se busca atender se refiere a que “la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y los organismos del sector siguen una política laboral inadecuada que posibilita la vulneración de los derechos laborales”.

Con el fin de atender el problema público identificado, en el PEF 2021 al Ramo 14 “Trabajo y Previsión Social” se le autorizaron 23,799,853.8 miles de pesos, de los cuales el 1.0% (226,744.5 miles de pesos) se aprobaron para la operación del Pp P001, a fin de cumplir con los objetivos de la planeación, diseño, coordinación, seguimiento y evaluación de la política laboral, a fin de promover el respeto al trabajo digno.

El presente informe muestra únicamente los resultados del cumplimiento de los objetivos y metas del programa fiscalizado, específicamente lo relacionado con la definición de estrategias vinculantes con la planeación, así como la coordinación, seguimiento y evaluación del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, por lo que el dictamen de la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios (DGADPP) no representa una opinión de los efectos del diseño e implementación de la política laboral, lo cual sería materia de una revisión con alcances distintos.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2021, de conformidad con la medición del “índice de Cumplimiento de las Metas del Bienestar para un Trabajo Digno”, la STPS avanzó en los objetivos establecidos en su planeación sectorial, lo que indica el cumplimiento en la instrumentación de la política laboral; no obstante, la Secretaría no dispuso de la información que permita verificar el cumplimiento oportuno y eficiente de su contribución en la protección de los derechos laborales, así como en la promoción del respeto al trabajo digno.

Lo anterior evidencia que no se ha avanzado en la atención de la causa denominada “seguimiento parcial a la ejecución de la planeación del sector” del problema público, ya que a 2021, persiste el reporte de información fragmentada del sector laboral.

En términos de la coordinación, la entidad fiscalizada contó con un mecanismo de coordinación y promoción de los trabajos de planeación estratégica del sector laboral para proponer el establecimiento de directrices, estrategias, alternativas y acciones específicas

que permitan el cumplimiento de los objetivos y metas de mediano plazo, y que le permitió disponer de información relevante, a efecto de dar atención a las causas que inciden en la problemática identificada.

Para dar seguimiento al cumplimiento de las acciones, la Secretaría utilizó el correo institucional para consultar con las áreas los avances en la implementación del PSTPS 2020-2024, los programas transversales y estrategias interinstitucionales con el propósito de integrar y publicar los Informes de Labores, y de Avance y Resultados, y en cuanto al procedimiento de seguimiento a resultados de la aportación del sector a los programas derivados del Plan Nacional distintos al Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, concentró y procesó los resultados de las acciones para generar información oportuna que sirva para la toma de decisiones de las Políticas Públicas del Sector Laboral; no obstante, no dispuso de información suficientes para comprobar que, en ese año, dio seguimiento y evaluó las acciones y metas comprometidas en los programas transversales y estrategias interinstitucionales, ya que carece de un sistema informático que coadyuve al seguimiento y evaluación de las acciones y metas comprometidas en el Programa de Trabajo y Previsión Social; así como de los programas transversales y estrategias interinstitucionales, y permita disponer de información relevante, con los elementos de calidad suficientes y de comunicación efectiva.

Asimismo, en términos la evaluación de acciones y metas comprometidas, la Secretaría incorporó en la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp P001 el indicador denominado “Sumatoria del avance en el cumplimiento de los indicadores de Propósito de los Pp del Sector Trabajo y Previsión Social”, en el que informó que alcanzó el 109.0%, superior en 9.0 puntos porcentuales en comparación con la meta programada (100.0%). No obstante, no dispuso de la información que permita verificar el seguimiento y evaluación al cumplimiento oportuno y eficiente de la meta reportada, ni contó con la evidencia documental que sustente el avance en cada uno de los indicadores que conforman la sumatoria.

En opinión de la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios, la cual se enfoca en el cumplimiento de los objetivos y metas del programa fiscalizado y no en los efectos del diseño e implementación de la política laboral, en 2021, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social presentó avances en la implementación del Pp P001 en cuanto a la instrumentación de la política laboral; no obstante, se considera necesario contar con procedimientos que le permitan comprobar su contribución y la de las entidades del sector en la protección de los derechos laborales y en la promoción del respeto al trabajo digno, así como la atención al problema público identificado. También se identificaron mejoras operativas por realizar en el seguimiento y evaluación, a fin de potenciar su impacto en la atención de la problemática identificada en la planeación de mediano plazo.

Con la atención de las recomendaciones al desempeño emitidas, le permitirá a la STPS establecer mecanismos para la instrumentación de la política laboral mediante el Pp P001, a fin de demostrar el cumplimiento de su objetivo y fortalecer su eficacia operativa en el seguimiento y evaluación, de la política laboral, así como en su sistema de evaluación del

desempeño y su control interno institucional, a fin de contribuir en el avance en la atención del problema público que se pretende resolver.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Olivia Valdovinos Sarabia

Lic. Tizoc Villalobos Ruiz

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, en 2021, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social estableció instrumentos y mecanismos para apoyar en la definición de estrategias, políticas y líneas de acción del sector laboral, para la observancia y ejecución de la política institucional establecida en el Programa Sectorial.
2. Constatar que, en 2021, la STPS coordinó y promovió los trabajos de planeación estratégica del sector laboral, con el fin de proponer el establecimiento de directrices, estrategias, alternativas y acciones específicas que permitan el cumplimiento de los objetivos y metas previstos para la protección de los derechos de los trabajadores, así como la promoción al respeto al trabajo digno.
3. Comprobar que, en 2021, la STPS realizó el seguimiento y evaluación de las acciones y metas comprometidas en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social y en los programas transversales, en materia de protección de los derechos de los trabajadores, así como de promoción al respeto al trabajo digno.

4. Determinar en qué medida las actividades de planeación, diseño, coordinación, seguimiento y evaluación instrumentada por la STPS, en 2021, contribuyeron a proteger los derechos de los trabajadores, así como promover el respeto al trabajo digno.
5. Verificar el ejercicio de los recursos autorizados en el Pp P001 "Instrumentación de la política laboral".
6. Constatar que, en 2021, el diseño y la instrumentación de la MIR del Pp P001 "Instrumentación de la Política Laboral" atendió lo establecido en la Guía para el Diseño de la MIR para su construcción y, que ésta le permitió a la STPS la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la política laboral.
7. Verificar que la STPS, en 2021, informó en los documentos de rendición de cuentas el cumplimiento de objetivos, metas y resultados obtenidos con la operación del Pp P001 "Instrumentación de la Política Laboral".
8. Verificar que, en 2021, la STPS dispuso de un sistema de control para el cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario P001 "Instrumentación de la política laboral".

Áreas Revisadas

La Oficina de la Secretaría; la Subsecretaría del Trabajo; la Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral; la Unidad de Política Laboral y Relaciones Institucionales; las direcciones generales de Políticas Públicas y Órganos de Gobierno; de Relaciones Institucionales; de Asuntos Jurídicos, y de Investigación y Estadísticas del Trabajo; la Unidad de Enlace para la Reforma al Sistema de Justicia Laboral y la Dirección General de Programación y Presupuesto, de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 134, Par. 1
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 27, Par. segundo
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Art. 13, Frac. IV; Ley Federal del Trabajo, Art. 2º; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Art. primero y segundo, Título segundo, Capítulo I, Núm. 8 "Categorías del Objetivo del Control Interno", y el numeral 9, "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno".

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones

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

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

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