

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicios de Guardería del Instituto Mexicano del Seguro Social

Ejercicio fiscal 2023

**Producto 3. Informe Final
de la Evaluación de Procesos
del Pp E007**

4 de diciembre de 2023

Cocoa Services, S.C.

Equipo Responsable de la Evaluación

Coordinadora

Claudia Mir Cervantes

Consultores

Alonso Veraza López

Edelith Romero Monterde

Analistas

Marcia San Román García

Silvia Gutiérrez Barradas

Benjamín Chacón Castillo

Mireya Carolina Patiño Peña

Resumen ejecutivo

En este documento se presentan los resultados de la Evaluación de Procesos al Programa Presupuestario E007 Servicio de Guardería del IMSS 2023, realizada en el marco del Programa Anual de Evaluación 2022 con extensión al 2023 y que fue adjudicada a la empresa Cocoa Services, S.C. como resultado del proceso de licitación pública realizado por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

I. Descripción del Programa E007

El Programa Presupuestario E007 Servicio de Guardería del IMSS es una prestación de ley que está normada en el artículo 201 de la Ley del Seguro Social (LSS). En 1973 la LSS incluyó el Ramo de Guarderías para hijos de trabajadoras aseguradas, como prestación para facilitar su inserción a los espacios laborales; en 1997 este Ramo se elevó a rango de Seguro adquiriendo una fuente de financiamiento propia con la Cuota del Servicio de Guarderías y Prestaciones Sociales equivalente al 1% del salario base de cotización, que aportan exclusivamente los patrones por cada persona trabajadora.

La Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil (CSGDII) es la instancia normativa en el nivel central y se reconoce como la Unidad Responsable Operativa del Programa (UROPP) que junto con los 35 Órganos de Operación Administrativa Descentralizada (OOAD) y las 1,287 guarderías, operan el programa en el país.

El problema que busca atender el programa se define en su Diagnóstico como “los trabajadores con derecho al Servicio de Guardería no pueden permanecer en el mercado laboral formal.” Con esta base, el objetivo general del Programa presupuestario E007 (Pp E007) es: “Proporcionar cuidados y atención durante la jornada de trabajo a los hijos de las personas trabajadoras que se encuentran en la primera infancia (desde 43 días hasta 4 años de edad).” Cabe destacar que es sólo a partir de la Reforma a los artículos 201 – 205 de la LSS del 21 de octubre de 2020, que el servicio de guardería cubre a las hijas e hijos, en la primera infancia, de personas trabajadoras sin distinción de género, y ya no únicamente a madres trabajadoras, padres divorciados y padres solos, con derecho a este a servicio.

El servicio de guardería se presta bajo dos esquemas. Por un lado, el Servicio de Guardería de Prestación Directa, que opera mediante guarderías administradas por parte del Instituto; en este esquema se encuentran las guarderías Ordinarias (121 unidades) y las guarderías Madres IMSS (8 unidades). Por otro lado, el esquema de Prestación Indirecta es aquel en el que las guarderías son administradas por terceros que cuentan con contratos o convenios con el Instituto, regidos por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y por la Ley del Seguro Social. En este esquema se encuentran las guarderías en el modelo Vecinal Comunitario Único (1,110 unidades), Guarderías Integradoras (36 guarderías), en Empresa (5 guarderías), en el

Campo (6 guarderías), y Reversión de Cuotas (1 guardería). En total, al mes de octubre de 2023, el IMSS contó con 129 guarderías de prestación directa, y 1,158 guarderías de prestación indirecta, para un total de 1,287 guarderías a nivel nacional, con capacidad para atender a 235,247 niñas y niños.

II. Diseño metodológico y estrategia de trabajo de campo

De conformidad con los términos de referencia (TdR) que la rigen, los objetivos de esta evaluación son:

Objetivo general

“Realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del Pp E007 que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivo del mismo. Así como, hacer recomendaciones que permitan la instrumentación de mejoras.”

Objetivos específicos:

1. Describir la gestión operativa del Pp E007 mediante sus procesos en los distintos niveles de desagregación geográfica donde se lleva a cabo.
2. Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del Pp E007, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión del mismo.
3. Analizar si el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es consistente con la gestión y articulación de los procesos asociados a la generación y distribución de los bienes que ofrece el Pp E007.
4. Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro del objetivo del Pp E007.
5. Elaborar recomendaciones generales y específicas que el Pp E007 pueda implementar, tanto en su diseño, nivel normativo como operativo.

Preguntas de evaluación

Las siguientes preguntas de investigación guiaron la evaluación de procesos: ¿Cuáles son los procesos y de qué forma se articula la gestión del Pp E007 a nivel nacional para lograr sus objetivos y cumplir con su misión?; 2. ¿Cuáles son los principales problemas, limitantes y cuellos de botella relacionados con la normatividad y la operación del programa, para lograr sus objetivos?; 3. ¿Los instrumentos para evaluar el desempeño del Programa, principalmente la Matriz de Indicadores para Resultados, son adecuados y pertinentes en relación con los procesos para la generación y distribución de los bienes y servicios que entrega el Pp E007?; 4. ¿La gestión y la articulación de los procesos operativos contribuyen al logro del objetivo del Pp E007?

Metodología

Marco analítico. El marco analítico de la evaluación fue la Gestión para Resultados (GpR), corriente que promueve la incorporación de una perspectiva gerencial en la administración del Estado, basada en una racionalidad económica de eficiencia y eficacia, en lugar del enfoque tradicional basado en los principios de jerarquía burocrática, centralización y control directo (BID, 2010).

Desde el punto de vista de la gestión para resultados, un programa es una intervención pública que conjunta, de manera organizada, acciones, actividades y recursos de naturaleza similar, que están orientadas a concretar objetivos prioritarios o a la resolución de un problema público, así como a ordenar los recursos disponibles.

Para efectos de esta evaluación, el análisis se centra en el conjunto de procesos a cargo de los distintos niveles operativos: oficinas centrales a través de la CSGDII principalmente pero no exclusivamente, OOAD y guarderías de prestación directa e indirecta a través de los cuales se implementa el programa Servicio de Guardería.

Enfoque cualitativo. De conformidad con lo establecido en los TdR del CONEVAL, la evaluación de procesos es un estudio de carácter fundamentalmente cualitativo, sustentado en la realización de diversas estrategias de corte analítico. El diseño metodológico incluyó, en primer lugar, la realización de un extenso análisis de gabinete en el que se revisó la documentación proporcionada por las áreas adscritas a la CSGDII en oficinas centrales del IMSS. La documentación analizada en esta etapa incluyó documentos normativos, información presupuestal, manuales de organización, diagnóstico y estrategia de atención del Pp E007, herramientas para evaluación del desempeño (MIR y fichas de indicadores), evaluaciones y/o estudios previos, informes de Cuenta Pública; entre otros. Cabe señalar que la información adicional que se identificó y solicitó al IMSS en el proceso evaluativo, fue proporcionada oportunamente.

En un segundo momento se hizo la colecta de información en campo, iniciando por 13 entrevistas en oficinas centrales. Posteriormente se diseñó una muestra analítica intencional en OOAD y guarderías, a partir de criterios analíticos con la intención de garantizar la identificación de la mayor diversidad operativa en un número reducido de casos de estudio. Con base en la experiencia del equipo evaluador en la realización de evaluaciones a programas con mecanismos de dirección centralizados, y en el plazo establecido contemplado para realizar la evaluación, se propuso que la muestra incluyera tres casos de estudio (a fin de realizar un análisis multicaso) correspondiendo cada uno a un OOAD. Así, la selección incluyó a los OOAD del Estado de México Poniente, Oaxaca y Sonora. Se realizaron en total 62 entrevistas y grupos focales, visitando 6 guarderías en cada OOAD de la muestra.

Adicionalmente, con el fin de robustecer los resultados del estudio cualitativo, se realizó el levantamiento de una encuesta en línea al funcionariado responsable del Servicio de Guardería, al personal operativo en los OOAD (coordinadoras zonales y analistas), a las directoras de guarderías de prestación directa y de prestación indirecta y a las y los representantes legales de guarderías de prestación indirecta. La encuesta permitió recabar la opinión de 1,091 personas sobre distintos temas relacionados con la operación y los procesos del programa.

El análisis de la información fue orientado por un enfoque sistémico, a fin de, en primera instancia, mapear los actores que de manera directa e indirecta están relacionados con el programa; y posteriormente emitir recomendaciones dirigidas específicamente a los actores correspondientes. El análisis de contenido permitió conocer la percepción y opiniones de madres y padres entrevistados en las visitas de campo.

Alcances y limitaciones de la evaluación. De conformidad con los TdR, el alcance de la evaluación es contar con un análisis puntual de los procesos que el Pp E007 lleva a cabo, así como con una descripción de los mecanismos de coordinación que realiza para lograr el cumplimiento de sus objetivos. Además, identificar fortalezas y debilidades de los procesos y a partir de ello, proveer recomendaciones encaminadas a la mejora del diseño y operación del mismo.

La evaluación de procesos tiene un enfoque formativo; constituye un proceso de aprendizaje y reflexión crítica. Es decir, no se trata de un proceso que pretende evidenciar fallas en el cumplimiento de la norma con la finalidad de sancionarlas, tal como se haría en una auditoría; por lo que la evaluación, debe ser vista como una aliada de la gestión pública, que contribuya a mejorar la calidad de los procesos y actividades del programa Servicio de Guardería, tendientes a la consecución de mejores resultados.

Debido a su carácter cualitativo, las limitaciones de la evaluación de procesos incluyen las siguientes. Por un lado, para el análisis de los procesos a cargo de los OOAD se realizaron estudios de caso en 3 OOAD de un total de 35 que operan en el país. Se seleccionaron con base en criterios analíticos buscando máxima heterogeneidad de la muestra. El equipo evaluador considera que a este nivel la información recabada mostró suficiente heterogeneidad para formular conclusiones sobre la operación desconcentrada del Pp E007. A nivel de guarderías se considera que la muestra de centros visitados, así como el tipo de actores y el número entrevistas realizadas fueron suficientes para alcanzar el punto de saturación de la información. Esto se refiere a la situación en que tras haber realizado un número de entrevistas o grupos de discusión el material cualitativo deja de aportar datos nuevos. Por otro lado, es importante señalar que la encuesta en línea a personas que operan el Servicio en los OOAD y titulares de las guarderías se diseñó para robustecer y dar confirmabilidad a los hallazgos derivados del análisis de gabinete y del trabajo de campo, así como para dirigir atención a nuevos segmentos de información. Si bien los hallazgos derivados de los procesos de levantamiento de información cualitativa en

campo se triangularon con información cuantitativa derivada de la encuesta en línea, es importante destacar que esta última no pretendió tener representatividad estadística y los datos pueden tener sesgos debido a la autoselección de los respondientes.

Si bien la gran mayoría de las entrevistas previstas en la estrategia de levantamiento de información en campo pudo realizarse, otra limitación de la evaluación fue la imposibilidad de realizar algunas de las entrevistas clave tanto en oficinas centrales como en los OOAD y guarderías debido a cuestiones de agenda y disponibilidad de los actores en cuestión.

v

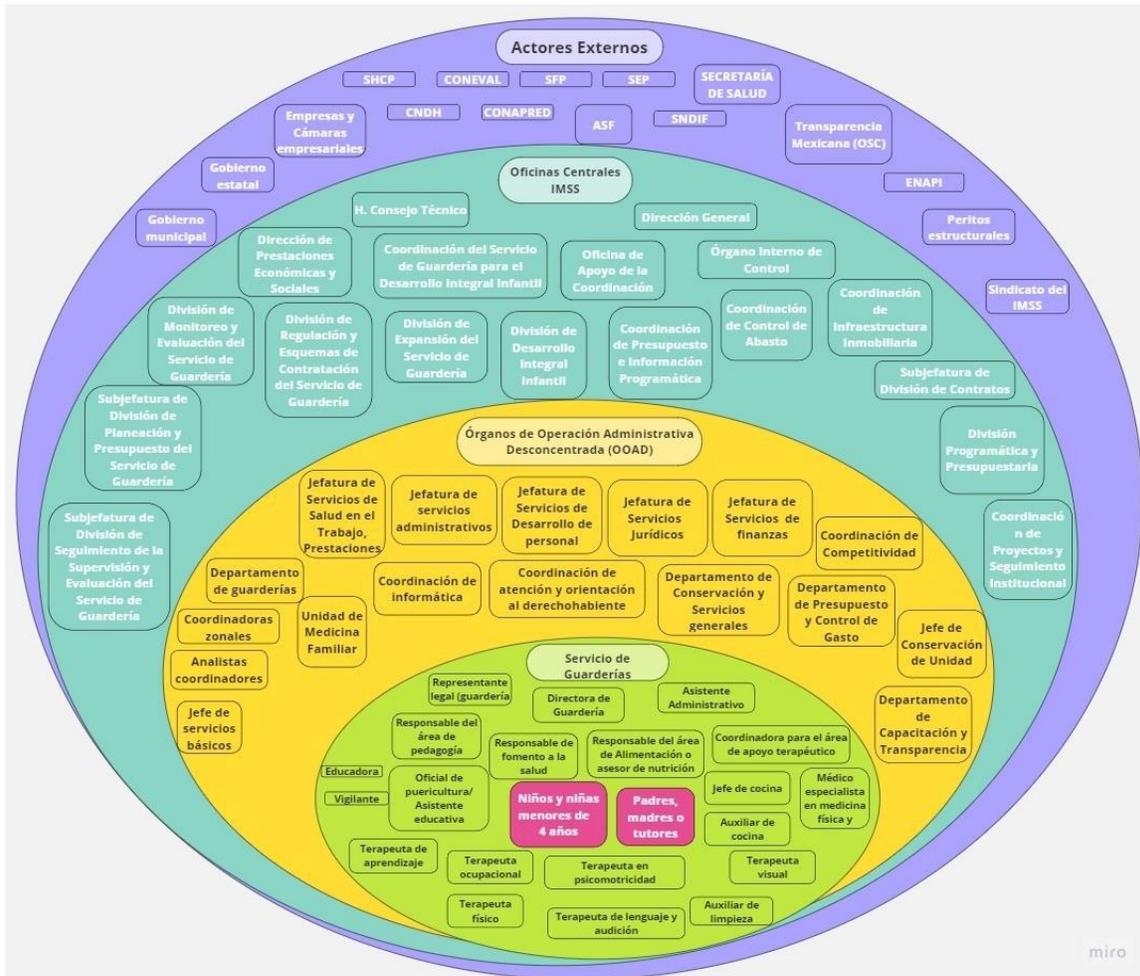
III. Principales resultados de la evaluación

En este apartado se sintetizan los principales resultados de la evaluación de procesos. Se invita a las y los lectores interesados en conocer más detalle sobre las conclusiones y recomendaciones, a revisar el capítulo correspondiente.

Análisis de actores del Programa Servicio de Guarderías

A partir de la identificación, análisis y descripción de procesos, se realizó un análisis sistémico, agrupando a los distintos actores involucrados de manera directa e indirecta con el Servicio de Guardería y en consecuencia con el programa presupuestario. La gran multiplicidad de actores se clasificó en cuatro grupos o niveles de participación en el sistema del servicio de guardería: 1) los actores externos al SG; 2) las áreas de las oficinas centrales del IMSS, 3) los Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada (OOAD); y 4) las figuras que están directamente involucradas en la operación del Servicio de Guardería; conjuntamente con las niñas y los niños menores a los cuatro años de edad y sus padres, madres o tutores. El sistema se ilustra en la siguiente figura a fin de mostrar la complejidad de los procesos requeridos para coordinar el quehacer del conjunto de actores implicados en el programa presupuestario E007 Servicio de Guardería a través de los procesos que se norman desde la CSGDII y otras áreas de oficinas centrales del IMSS y se implementan en los OOAD, y en las guarderías, interactuando a su vez, con otros actores.

Actores involucrados en el programa E007 Servicios de Guardería



Principales conclusiones y recomendaciones

Conclusión 1. El programa presupuestario E007 es uno de los mayores servicios de guarderías en México que destaca por proveer un servicio de calidad al público usuario (trabajadoras/es asegurados del IMSS y a sus menores de cuatro años inscritos en las guarderías). Asegura no sólo la atención y cuidado de las niñas y niños, sino que también procura su desarrollo integral a través del fomento a la salud, la nutrición y la atención pedagógica. Esto es posible gracias a la participación de equipos técnicos y profesionales, tanto en oficinas centrales, como en OOAD y guarderías en sus diferentes esquemas, comprometidos con la calidad y la seguridad de los servicios proporcionados. La calidad de los servicios y sus beneficios en materia de desarrollo cognitivo, autoconfianza y socialización de niñas y niños es reconocida por las madres, padres y tutores cuyos hijos e hijas están inscritos en las guarderías.

Conclusión 2. El Sistema de Información de Administración de Guarderías (SIAG) que es alimentado y aprovechado por personal de las guarderías, los

OOAD y la CSGDII es reconocido por diversos actores como una fortaleza del Servicio de Guarderías. Gestiona y permite que el IMSS cuente con información estadística actualizada y de forma oportuna sobre el Servicio de Guardería.

Conclusión 3. El programa, al conjuntar a instancias centrales del IMSS, 35 OOAD que operan de manera desconcentrada y proveedores de servicios de guardería, enfrenta retos en materia de gobernanza, para lograr y mantener la operación coordinada bajo la conducción de oficinas centrales. Al respecto, se identificaron dos procesos de la Dirección de Prestaciones Sociales y Económicas / CSGDII que resultan clave para la implementación, seguimiento y mejora continua del programa y la prestación del servicio a nivel local: por un lado, los esfuerzos para mantener actualizada la normatividad relativa a los servicios proporcionados al interior de las guarderías y por otro lado, el diseño y conducción del proceso de supervisión de guarderías que ejecuta la estructura dedicada a la atención del Servicio de Guarderías en los OOAD.

Con respecto a lo primero, la CSGDII norma el Servicio de Guardería mediante una estrategia en cascada. Desde oficinas centrales se diseñan y emiten los lineamientos y procedimientos operativos que deben ejecutarse en los OOAD y en las guarderías. Si bien existen el Procedimiento para la Detección de Áreas de Oportunidad para Mejorar la Operación del Servicio de Guardería y las videoconferencias con Jefaturas de Servicios y Departamento de Guarderías, se encontró evidencia de que en la práctica el mecanismo de emisión y actualización de normatividad únicamente recaba retroalimentación de los OOAD, sin la participación del personal de guarderías, con lo que se desaprovechan espacios para conocer la experiencia y sugerencias de este último. Esto puede deberse, entre otras cosas, al desconocimiento del mecanismo de la cédula de sugerencias por parte del personal de guarderías. Por otra parte, mediante el proceso de supervisión se recaba información sobre la operación directamente desde las guarderías y constituye un proceso clave para monitorearlas desde oficinas centrales. Si bien existen otros mecanismos para que el personal de guarderías emita opiniones y sugerencias dirigidas a oficinas centrales, hay indicios de que estos no son bien conocidos o que se les percibe como poco eficaces.

Recomendación 1. En ese marco, se considera que la CSGDII, a través del proceso de supervisión podría recabar, además de información relativa a la operación, información que desde las guarderías retroalimiente el diseño y normatividad del Pp E007. Se recomienda además, difundir el mecanismo existente en el Procedimiento para Identificar Áreas de Oportunidad que permite recabar información sobre las dificultades que eventualmente puede generar la normatividad en distintos aspectos de la operación para, a partir de la experiencia operativa de las guarderías, derivar propuestas de mejora en el diseño y la normatividad del programa. Esto permitirá que el proceso de

actualización normativa se sustente en evidencia relevante recabada a nivel de quienes en última instancia la implementan, que son las guarderías.

Conclusión 4. El programa enfrenta algunos retos operativos a nivel de los OOAD y las guarderías que en última instancia impactan en la existencia de guarderías, capacidad instalada y utilización de lugares disponibles. Ejemplo de ello es la dificultad para lograr la ocupación de plazas de oficial de puericultura /asistente educativa bajo las condiciones salariales y perfiles de puesto actuales, tanto en las guarderías directas como en las indirectas. Esto limita, de acuerdo con la evidencia recabada en campo, la capacidad de atención. En ambos esquemas de guarderías, los bajos salarios constituyen una de las razones que explican la desocupación de plazas y rotación. En las guarderías directas otras causas son la participación sindical en el proceso de selección del personal, y el hecho de que las convocatorias para la ocupación de plazas de base no se abran a la población general. Esto ha provocado que, por ejemplo, en 22 de las 129 guarderías de prestación directa a cargo de los OOAD se cuente al mismo tiempo con vacantes de personal y con lista de niños en espera de inscripción, lo que significa que los espacios disponibles en estas 22 guarderías de prestación directa no están siendo aprovechados al 100% inscripción (si bien las plazas vacantes no son la única causa). En el esquema de guarderías indirectas, otro problema es que, en algunas zonas del país, no se forman personas con el perfil requerido en puericultura debido a restricciones de la oferta educativa local. Asimismo, los costos asociados a los estudios médicos requeridos y la certificación de competencias constituyen barreras de acceso a los puestos. En alguna medida, todo lo anterior contribuye en última instancia, a que menos del 80% de los espacios disponibles en las guarderías estén ocupados y el problema se agudice en las de prestación directa.

Recomendación 2. Se recomienda, en el marco del numeral 7.1.3 del Manual de Organización de la DPES, explorar desde oficinas centrales del IMSS, la celebración de convenios de colaboración con el CONOCER y el Servicio Nacional de Empleo a fin de que a través de sus representaciones estatales y en coordinación con los OOAD, apoyen procesos de capacitación y certificación de solicitantes para cubrir las vacantes del Servicio de Guardería.

Recomendación 3. Adicionalmente se recomienda, buscar mecanismos de comunicación con el Sindicato y las instancias que lo representan, así como con las áreas encargadas de las contrataciones de personal a nivel central y en los OOAD, a fin de promover mejores condiciones y salarios para la contratación de personal idóneo para las guarderías de prestación directa, para garantizar la prestación del servicio y evitar que se usen las plazas de guardería como trampolín para el ingreso al Instituto.

Recomendación 4. Asimismo, promover que a nivel de OOAD se establezcan canales de comunicación con autoridades educativas locales para promover el

acceso y la disponibilidad de oferta educativa requerida para cubrir un puesto en una guardería del IMSS.

Conclusión 5. Desde la incorporación del esquema de prestación indirecta hasta 2019, la contratación de guarderías por parte del IMSS se realizó mediante el procedimiento de excepción de adjudicación directa, contemplado en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; a partir de ese año, la presente administración del IMSS ha buscado transparentar la contratación de las guarderías indirectas mediante el proceso de licitación pública. La evidencia recabada apunta a que este proceso ha fortalecido la organización de las guarderías que venían prestando el servicio, y que eventualmente requerían de actualizar la información y documentación; es percibido por los y las representantes legales como un proceso transparente y competitivo. El proceso también ha servido como filtro para deslindar la colaboración con el Instituto de las guarderías que no cumplen con las condiciones normativas establecidas por el IMSS y otros agentes públicos en los órdenes federal y estatal, en materia de cuidado y atención de la infancia.

Al respecto un reto que enfrentan los OOAD en materia de licitación del servicio de guardería ha sido tener que recurrir a la adjudicación directa e incluso a la cancelación de los servicios, al no haber participantes que cumplan con los requisitos, con lo que se ve limitado el efecto esperado de lograr las mejores condiciones para el Instituto y mantener o incluso ampliar la cobertura del servicio. En los OOAD visitados se encontró que ha quedado a su consideración la decisión de repetir procesos de licitación declarados desiertos o proceder a la adjudicación directa de conformidad con la Ley de Adquisiciones.

Los procesos de licitación pública están normados en lo general desde oficinas centrales por lo que los requisitos y condiciones de las convocatorias de licitación pública deben ser homogéneos en todas las entidades federativas. Sin embargo estos procesos se organizan, programan y ejecutan en los OOAD; en ocasiones estos últimos modifican dichos documentos atendiendo las necesidades propias de su entorno. A pesar de lo anterior, la licitación pública es el procedimiento que puede garantizar las mejores condiciones de contratación para el Instituto.

Recomendación 5. Explorar mecanismos para que las áreas responsables del Instituto en oficinas centrales fomenten y supervisen el cumplimiento, a nivel de OOAD, de la normatividad que rige al Instituto en materia de contrataciones, así como a los modelos e instrumentos jurídicos que se emiten a nivel central; esto con el propósito de garantizar condiciones homogéneas en los procesos de licitación para la contratación de guarderías, en los OOAD, a nivel nacional. Si bien es claro que los OOAD son unidades administrativas responsables de los procesos de adquisiciones, no basta con emitir la normatividad desde oficinas centrales para garantizar que se cumpla.

Conclusión 6. En la presente administración se concretó la Reforma a los artículos 201 y 205 de la Ley del IMSS con la que se ampliaron las inscripciones a las guarderías a los hijos e hijas de trabajadores varones afiliados al IMSS, lo

que dio acceso igualitario entre las personas trabajadoras aseguradas con el IMSS. Lo anterior, hizo que se incrementara más del doble la población potencial del Servicio de Guardería. La evidencia recabada en campo señaló que la difusión del servicio hacia la población derechohabiente tiene varios canales, sin embargo, mantiene sesgos de género, que limitan el conocimiento y por tanto la utilización del servicio por parte de padres derechohabientes.

Recomendación 6. Asegurar que la estrategia de difusión del Servicio de Guardería a nivel de OOAD, guarderías y CSGDII, así como por los distintos canales de difusión alcance e impacte tanto a hombres como mujeres por igual, cuidando eliminar los sesgos de género.

Conclusión 7. El Instituto, en distintos documentos, ha reconocido una brecha histórica entre la cuantificación de la población o demanda potencial y la capacidad instalada en las guarderías del Sistema del IMSS. En el Diagnóstico (2021) la población potencial es de casi 2.1 millones de hijas e hijos de personas afiliadas al régimen obligatorio del IMSS, la capacidad instalada a nivel nacional es de 233.7 mil espacios en guarderías (Boletín estadístico, junio 2023); es decir, la capacidad instalada representa el 11.3% de las hijas/os de personas trabajadoras, registrados en el IMSS con edad entre 43 días y 4 años. En esto radica la principal amenaza del Servicio de Guardería, en caso de que la población derechohabiente solicitara la atención de este servicio en una escala superior a la que pudiera atender el IMSS.

Recomendación 7. Realizar un plan de expansión integral del Servicio de Guardería en su conjunto para mediano y largo plazo con el propósito de ampliar la cobertura de servicio y prevenir una eventual insuficiencia en la capacidad de atención; lo anterior, tomando en consideración los mecanismos institucionales establecidos para la asignación de recursos. Para la elaboración del plan expansión del Servicio de Guardería se deben considerar varios puntos importantes: 1. los procesos administrativos diferenciados en las guarderías de prestación directa e indirecta; 2. los requerimientos y restricciones presupuestales; 3. proyecciones económicas; 4. características del mercado de servicios de guardería (existencia de oferentes de servicios elegibles); 5. riesgos y limitantes externas.

Conclusión 8. La CSGDII planea hasta con un año de anticipación las actividades de capacitación a OOAD y guarderías sobre las actividades del Pp E007. Cada División planea y programa las acciones de capacitación correspondientes, en las materias que tienen bajo su responsabilidad y, en la medida que se necesite pueden adicionarse otros temas. La capacitación puede realizarse presencial o virtualmente (sincrónica o asincrónicamente). A pesar de estos medios flexibles, la evidencia recabada en campo mostró que, si bien el personal de los OOAD y de las guarderías considera que la capacitación es útil, también opina que la forma en que se programan las distintas acciones de capacitación afecta sus actividades cotidianas dado que deben atender de manera independiente a múltiples capacitaciones en distintos periodos.

Recomendación 8. Se recomienda consolidar un programa de capacitación integral que programe de manera articulada las actividades de capacitación que oficinas centrales y OOAD realizan en las guarderías. Es importante hacerlo del conocimiento del público objetivo con suficiente antelación tal que permita estructurar y programar la atención de estas actividades en los estados y el personal pueda aprovechar al máximo las capacitaciones, sin descuidar las actividades inherentes a sus puestos para garantizar la continuidad en la atención de las guarderías.

Conclusión 9. El programa no cuenta con un sistema de indicadores de gestión que acompañe la implementación del servicio de guardería en todos sus niveles operativos y en todas sus etapas, es decir, no únicamente el servicio que se presta en guardería, sino también los procesos a cargo de oficinas centrales y OOAD cuya medición debe estar a cargo de las Divisiones adscritas a la CSGDII. Por ejemplo, de acuerdo con el Manual de la DPES las diferentes Divisiones de la CSGDII y sus Subjefaturas tienen como funciones elaborar, integrar los proyectos de actualización de la normatividad y una vez aprobada, difundirla por medio de las estrategias de difusión propuestas. Sin embargo, no se tienen indicadores para medir el avance en el cumplimiento en estas actividades a cargo de oficinas centrales.

Recomendación 9. Formular un Sistema de Indicadores de Gestión para dar seguimiento al cumplimiento de las actividades más relevantes, entre otras, las siguientes responsabilidades a cargo de la UROPp: los proyectos de actualización de la normatividad del Servicio de Guardería para cada uno de los servicios sustantivos; las estrategias de difusión de la normatividad; la propuesta de los instrumentos metodológicos para la supervisión y evaluación de la aplicación de la normatividad; y de las actualizaciones de los procesos operativos.

Conclusión 10. El Pp E007 cuenta con un proceso de monitoreo y evaluación al desempeño centrado en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) que le permite cumplir normativamente con los requerimientos de instancias externas; sin embargo, no se identificaron mecanismos para que los resultados derivados de este monitoreo y evaluación de la gestión del Pp E007, retroalimente el proceso de planeación bajo una óptica de orientación para resultados, principalmente, a nivel de la UROPp y donde corresponda en los procesos de planeación de los otros niveles. Asimismo, los indicadores de la MIR, y la utilidad que ésta le reporta al programa no son del conocimiento del personal involucrado en la alimentación de las bases de datos con las que se calculan estos.

Recomendación 10. Considerar que la integración del Anteproyecto de Presupuesto 2024 ha tomado como directriz el uso de la información de los

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

indicadores de desempeño para las adecuaciones presupuestarias en el Instituto.

Índice

Resumen ejecutivo.....	i
Índice.....	1
Índice de tablas.....	3
Índice de gráficas.....	6
Siglas y Acrónimos.....	8
Introducción.....	9
I. Descripción del Pp E007 Servicio de Guardería del IMSS.....	11
I.1 Problemática que pretende atender.....	11
I.2 Contexto, condiciones en las que opera e identificación de condiciones externas que afecten su operación.....	14
I.3 Identificación de los principales procesos en la normatividad vigente que conducen a la generación y entrega de los bienes y/o servicios que contribuyan al logro de sus objetivos.....	21
I.3.1 Planeación.....	25
I.3.2 Difusión.....	30
I.3.3 Solicitud de Apoyos.....	33
I.3.4 Selección de beneficiarios.....	37
I.3.5 Producción de bienes o servicios.....	37
I.3.6 Distribución de apoyos.....	41
I.3.7 Entrega de apoyos.....	45
I.3.8 Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos.....	50
I.3.9 Contraloría social y satisfacción de usuarios.....	53
I.3.10 Evaluación y monitoreo.....	55
I.4 Análisis sobre el diseño que presenta el Pp E007 a través de su MIR tanto vigente como en proceso de actualización sobre los procesos asociados a la generación y distribución de los bienes que ofrece.....	60
I.5 Información histórica y reciente que permite entender la operación del Pp E007.....	62
II. Diseño metodológico y estrategia del trabajo de campo.....	66
II.1 Temas y preguntas de investigación.....	66
II.2 Metodología.....	72
II.2.1 Análisis de gabinete.....	72
II.2.2 Análisis cualitativo.....	74

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

II.3	Diseño de la estrategia para el trabajo de campo	77
II.4	Metodología para el procesamiento, análisis y sistematización de la información	97
II.5	Metodología para garantizar la confiabilidad de los resultados y el rigor del estudio cualitativo	97
II.6	Enfoque cuantitativo	98
II.7	Alcances y limitaciones de la evaluación	100
III.	Descripción y análisis de los procesos del Pp E007	100
III.1	Proceso de Planeación	104
III.2	Proceso de Difusión.....	126
III.3	Proceso de Solicitud de apoyos (Solicitud del servicio) y selección de beneficiarios.....	137
III.4	Proceso de Producción de bienes y servicios.....	149
III.5	Proceso de Distribución de bienes y servicios.....	163
III.6	Proceso de Entrega apoyos (Entrega del Servicio Guardería).....	176
III.7	Proceso de Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos (seguimiento y monitoreo del servicio)	190
III.8	Proceso de Contraloría social y satisfacción de beneficiarios	211
III.9	Monitoreo y Evaluación (M&E)	229
IV.	Hallazgos y resultados.....	236
IV.1	Valoración del grado de consolidación operativa del programa.....	236
IV.2	Análisis de actores del Programa Servicio de Guarderías.....	237
IV.3	Principales problemas detectados en la normatividad y la operación	238
IV.4	Identificación y descripción de las principales áreas de oportunidad, cuellos de botella y buenas prácticas	242
IV.4.1	Áreas de oportunidad.....	242
IV.4.2	Cuellos de botella	245
IV.4.3	Buenas prácticas	248
IV.5	Amenazas y Fortalezas.....	250
IV.5.1	Amenazas	250
IV.5.2	Fortalezas.....	250
IV.5.3	Fortalezas Externas (Oportunidades).....	252
IV.6	Descripción y análisis de la MIR del Pp E007	253
V.	Recomendaciones y conclusiones	256

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

V.1 Conclusiones.....	256
V.2 Recomendaciones	265
V.2.1 Recomendaciones estratégicas.....	265
V.2.2 Recomendaciones específicas por proceso.....	266
VI. Bibliografía y fuentes de consulta.....	269
VII. Anexos	272
Anexo I. Ficha técnica de identificación del Programa	272
Anexo II. Ficha de identificación y equivalencia de procesos.....	272
Anexo III. Flujogramas del Pp E007.....	272
Anexo V. Límites, articulación, insumos y recursos, productos y sistemas de información de los procesos.....	272
Anexo VI. Propuesta de modificación a la normatividad del programa.....	272
Anexo VII. Análisis FODA del Programa.....	272
Anexo VIII. Recomendaciones del Pp E007.....	272
Anexo IX. Sistema de monitoreo e indicadores de gestión.....	272
Anexo X. Trabajo de campo realizado	272
Anexo XI. Instrumentos de recolección de información de la Evaluación de Procesos del Pp E007.....	272
Anexo XII. Propuesta adicional relevante.....	272
Anexo XIII. Ficha técnica con los datos generales de la instancia evaluadora y el costo de la evaluación.....	272
Anexo XIV. Base de datos cualitativos.....	272
Anexo XV. Base de datos derivada de la encuesta en línea	272

Índice de tablas

Tabla 1. GUARDERÍAS: EXISTENCIA, CAPACIDAD INSTALADA Y UTILIZACIÓN, A JUNIO DE 2023	17
Tabla 2. PORCENTAJE DE OCUPACIÓN POR SALAS DE ATENCIÓN, A JUNIO DE 2023.....	18
Tabla 3. MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS DEL Pp E007	60
Tabla 4. PREGUNTAS DE EVALUACIÓN, SUBPROCESOS Y PROCEDIMIENTOS RELACIONADOS CON LOS PROCESOS	67
Tabla 5. INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR LA UROPP E007.....	72
Tabla 6. ENTREVISTAS REALIZADAS EN OFICINAS CENTRALES.....	78
Tabla 7. CRONOGRAMA DE ENTREVISTAS EN OFICINAS CENTRALES.....	79

Tabla 8. DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE OOADs.....	83
Tabla 9. OOADs NO SUSCEPTIBLES DE SER INCLUIDAS EN LA MUESTRA POR CRITERIO DE ESQUEMAS DE ATENCIÓN	84
Tabla 10. OOADs NO SUSCEPTIBLES DE SER INCLUIDAS EN LA MUESTRA POR CRITERIO CANTIDAD DE GUARDERÍAS	84
Tabla 11. RANGOS PARA LA CLASIFICACIÓN POR No. DE GUARDERÍAS DE OPERACIÓN DIRECTA.....	85
Tabla 12. RANGOS PARA LA CLASIFICACIÓN POR No. DE GUARDERÍAS DE OPERACIÓN INDIRECTA.....	85
Tabla 13. DISTRIBUCIÓN DE LOS OOADs RESPECTO DEL RANGO DE No. DE GUARDERÍAS POR ESQUEMA OPERATIVO	85
Tabla 14. RANGOS PARA LA CLASIFICACIÓN POR CAPACIDAD INSTALADA EN LOS OOAD / ENTIDADES FEDERATIVAS	87
Tabla 15. CLASIFICACIÓN DE LOS OOADs RESPECTO DEL RANGO DE CAPACIDAD INSTALADA DE ATENCIÓN	87
Tabla 16. MATRIZ ANALÍTICA.....	89
Tabla 17. CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DE LA MUESTRA ANALÍTICA.....	91
Tabla 18. MUESTRA ANALÍTICA PROPUESTAS PARA EL TRABAJO DE CAMPO EN LA EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL PP E007	92
Tabla 19. OOAD SELECCIONADOS COMO POSIBLES REEMPLAZOS EN EL TRABAJO DE CAMPO	92
Tabla 20. SELECCIÓN DE LA MUESTRA Y POSIBLES REEMPLAZOS PARA EL TRABAJO DE CAMPO DEL PP E007.....	92
Tabla 21. MUESTRA ANALÍTICA DEFINITIVA PARA EL TRABAJO DE CAMPO EN LA EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL PP E007.....	93
Tabla 22. MUESTRA DE GUARDERÍAS VISITADAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.....	94
Tabla 23. SELECCIÓN DE LA MUESTRA EN ESTADO DE MÉXICO PONIENTE Y CAMBIOS EN EL TRABAJO DE CAMPO.....	95
Tabla 24. Programación y resultados de entrevistas en el trabajo de campo....	95
Tabla 25. CRONOGRAMA DE VISITAS A ENTIDADES	96
Tabla 26. RESPUESTAS REGISTRADAS EN EL CUESTIONARIO EN LÍNEA	99
Tabla 27. Identificación y equivalencia de procesos.....	101
Tabla 28. Opinión de los funcionarios del OOAD respecto de la pertinencia de las directrices emitidas desde la CSGDII y áreas adscritas.....	117
Tabla 29. Suficiencia del número de espacios en los OOAD para atender la demanda del Servicio de Guardería	141

Tabla 30. En su opinión, el procedimiento para la inscripción de niñas y niños a la guarderías es (%):	143
Tabla 31. Grado de imparcialidad de los procedimientos para otorgar los servicios de guardería a las personas que los soliciten, por actor (%).....	144
Tabla 32. Opinión de funcionarios en los OAAD sobre el procedimiento de licitación pública	153
Tabla 33. Espacios por Guardería	159
Tabla 34. Opinión del funcionariado en los OOAD sobre la distribución territorial de las guarderías	159
Tabla 35. Distribución de salas en guarderías por edad*	169
Tabla 36. Opinión sobre el proceso de registro de asistencia y administración del personal en guarderías	178
Tabla 37. Opinión de respondientes a la encuesta sobre la oportunidad en los lineamientos y normatividad de los componentes del servicio de guardería.182	
Tabla 38. Opinión de respondientes a la encuesta sobre la pertinencia de los lineamientos y la normatividad de los componentes del servicio de guardería del IMSS	188
Tabla 39. Percepción sobre la suficiencia, oportunidad, pertinencia, eficiencia y estandarización de los mecanismos de supervisión de guarderías para mejorar la calidad del Servicio.....	194
Tabla 40. Percepción de directoras sobre el impacto de las supervisiones en la mejora de la operación de la guardería, diferenciada por esquema de prestación del servicio.....	197
Tabla 41. Opinión sobre la utilidad de los mecanismos para la supervisión y seguimiento para mejorar la calidad de la atención en las guarderías	200
Tabla 42. Existencia de mecanismos para evaluar la implementación del Pp E007 (%)	205
Tabla 43. ¿Con qué frecuencia las quejas y sugerencias de las personas beneficiarias son utilizadas para mejorar la operación del Servicio de Guardería?	220
Tabla 44. Escala del instrumento para conocer la satisfacción de usuarios.....	221
Tabla 45. Percepción de la Encuesta de Satisfacción	222
Tabla 46. Existencia de un procedimiento para presentación de comentarios, quejas y sugerencias por parte de representantes y directoras de guarderías indirectas	227
Tabla 47. ¿Usted o alguna persona en su guardería ha presentado alguna queja o solicitud de aclaración acerca de lo lineamientos o sobre el personal IMSS?	227

Tabla 48. Cantidad de horas dedicadas al mes para alimentar información al SIAG (%) 232

Tabla 49. MIR Propuesta por el equipo evaluador254

Índice de gráficas

Gráfica 1. Distribución de registros efectivos por figura..... 112

Gráfica 2. Existencia de un documento que integra la planeación del Pp E007 Servicio de Guardería 115

Gráfica 3. ¿Qué tan adecuados son los procesos de planeación a nivel OOAD del Servicio de Guardería del IMSS para lograr el objetivo de su creación? 116

Gráfica 4. Opinión de los funcionarios del OOAD respecto de la claridad de las directrices emitidas desde la CSGDII y áreas adscritas 118

Gráfica 5. ¿Considera que son suficientes las estrategias (mecanismos) de difusión del IMSS para llegar a la población objetivo del Servicio de Guardería? (n=559) 131

Gráfica 6. ¿En qué medida las personas trabajadoras afiliadas al IMSS conocen la prestación del servicio de guardería del IMSS? (n=557) 132

Gráfica 7. Importancia de la estrategia de difusión para el cumplimiento de los objetivos del Servicio de Guarderías del IMSS (n = 6)..... 135

Gráfica 8. Primer contacto de la persona interesada en recibir los servicios que prestan las guarderías del IMSS 138

Gráfica 9. ¿A qué atribuye los casos en que los requisitos para ser beneficiaria/o del Servicio de Guarderías del IMSS se presentan incompletos?..... 140

Gráfica 10. Medio por el que se informa a la población derechohabiente sobre la incorporación de sus hijas/hijos a una guardería 142

Gráfica 11. Grado de imparcialidad de los procedimientos para otorgar los servicios de guardería a las personas que los soliciten..... 144

Gráfica 12. ¿Los mecanismos para la inscripción de beneficiarios son ágiles y oportunos?..... 145

Gráfica 13. Tiempo promedio entre la recepción de una solicitud de incorporación y la inscripción de la niña / niño a la guardería % (n = 449)..... 146

Gráfica 14. Cobertura de la demanda 2012-2018..... 149

Gráfica 15. ¿Considera que el número de Guarderías del IMSS (Directas e indirectas) son suficientes para atender a todas las y los trabajadores derechohabientes que requieren del Servicio de Guardería del IMSS? (n = 19) 160

Gráfica 16. Opinión de respondientes sobre el perfil de puestos para contratar al personal de guardería (n = 549)..... 164

Gráfica 17. Opinión sobre el procedimiento para calcular la cantidad de personal en las guarderías con base en la asistencia de niñas y niños (n=538)	170
Gráfica 18. Los temas y áreas para supervisar se enteran oportunamente a todos los actores relacionados con el Servicio de Guarderías en los OOAD.....	195
Gráfica 19. Opinión de Titulares del Departamento de Guarderías, coordinadoras zonales y directoras sobre la pertinencia del proceso de supervisión (n=548)	199
Gráfica 20. Horas promedio al mes dedicadas al registro de actividades en el SIAG	201
Gráfica 21. Percepción de la objetividad de los criterios para supervisar la operación de guarderías (n=534).....	201
Gráfica 22. Contribución de los Consejos de Padres a la mejora de la atención brindada a niñas y niños en las guarderías.....	214
Gráfica 23. Considera que los mecanismos existentes para dar seguimiento a las quejas y sugerencias de las personas beneficiarias son:.....	218
Gráfica 24. ¿Con que frecuencia considera que la opinión sobre la satisfacción de las personas es utilizada para la implementación de mejoras en la operación de las guarderías? (n=550)	223
Gráfica 25. Tiempo promedio (días) en atender una queja o sugerencia	224
Gráfica 26. Cantidad total de horas dedicadas al mes para alimentar Información al SIAG.....	232
Gráfica 27. Grado de consolidación operativa	237

Índice de imágenes

Imagen 1. Modelo General de Procesos.....	21
Imagen 2. Infografía Consejo de Padres	215
Imagen 3. Infografía del Mecanismo de Participación Social en Guarderías...	216
Imagen 4. Buzón de quejas y sugerencias.....	217

Siglas y Acrónimos

CSGDII	Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil
CVMS	Cédula de verificación de medidas de seguridad en guarderías IMSS
DESG	División de Expansión del Servicio de Guardería
DPES	Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales
DPPED	División de Política Presupuestaria y Evaluación del Desempeño
JSSTPES	Jefatura de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales
LSS	Ley del Seguro Social
MIG	Maletín de Información de Guarderías
MIR	Matriz de Indicadores para Resultados
MO	Manifestación de opinión
OIC	Órgano Interno de Control
OAD	Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada
PASH	Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda
PAO	Programa Anual de Operación
PAT	Programa Anual de Trabajo
PDH	Población derechohabiente
Pla.C.A.	Módulo de Planeación y Control de Alimentos
Pp E007	Programa Presupuestario E007 Servicios de Guardería del IMSS
PTAR	Programa de Trabajo de Administración de Riesgos
PREI	Sistema de Planeación de Recursos Institucionales
SDDP	Subjefatura de División de Desarrollo Psicopedagógico
SDPPSG	Subjefatura de División de Planeación y Presupuesto del Servicio de Guardería
SIAG	Sistema de Información y Administración de Guarderías
SIAP	Sistema Integral de Administración de Personal
SINDO	Sistema Integral de Derechos y Obligaciones
SOAP	Sistema Optimizado de Ajustes al Presupuesto
STIGI	Sistema para el Trámite de Inscripción a Guardería por Internet

Introducción

La presente evaluación en materia de procesos del programa presupuestario E 007 “Servicios de Guardería” se enmarca en el Programa Anual de Evaluación de los Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2022. De acuerdo con los Términos de Referencia (TdR), los objetivos de la evaluación y el alcance de esta son los siguientes:

Objetivo general

Realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del Pp E007 que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivo del mismo. Así como, hacer recomendaciones que permitan la instrumentación de mejoras.

Objetivos específicos

- Describir la gestión operativa del Pp E007 mediante sus procesos en los distintos niveles de desagregación geográfica donde se lleva a cabo.
- Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del Pp E007, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión del mismo.
- Analizar si el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es consistente con la gestión y articulación de los procesos asociados a la generación y distribución de los bienes que ofrece el Pp E007.
- Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro del objetivo del Pp E007. Elaborar recomendaciones generales y específicas que el Pp E007 pueda implementar, tanto en su diseño, nivel normativo como operativo.

Alcance de la evaluación

Contar con un análisis puntual de los procesos que el Pp E007 lleva a cabo, así como con una descripción de los mecanismos de coordinación que realiza para lograr el cumplimiento de sus objetivos. Además, identificar fortalezas y debilidades de los procesos y a partir de ello, proveer recomendaciones encaminadas a la mejora del diseño y operación del mismo.

Contenido del informe de evaluación

Conforme a los TdR, el contenido de este documento comprende 6 secciones. La primera contiene la *Descripción del Pp E007*, donde se aborda la problemática de atención, el contexto, las condiciones en las que opera el programa, así como la identificación de los principales procesos en la

normatividad institucional; también se analiza el diseño de la lógica del programa a través de su matriz de indicadores para resultados y, se expone información histórica y actual sobre la operación del Pp E007. En la segunda sección se describe el *Diseño metodológico y la estrategia del trabajo de campo* para el análisis de gabinete, el análisis cualitativo, el diseño de la estrategia para el trabajo de campo, la metodología para el procesamiento, análisis y sistematización de la información y para lograr coherencia entre diseño, ejecución y análisis del proyecto. La tercera sección presenta una *Descripción y análisis de los procesos del Pp E007* conforme al modelo general de procesos del CONEVAL el cual incorpora el análisis de la información del trabajo de campo de las tres entidades federativas visitadas (Estado de México, Oaxaca y Sonora), y el análisis de la encuesta en línea aplicada a funcionarias y funcionarios del programa. En la cuarta sección se presentan los *Hallazgos y resultados de la valoración global de la operación del Pp E007 Servicio de Guardería del IMSS* los cuales se organizan en cuatro subsecciones: Valoración del grado de consolidación operativa del programa; Principales problemas detectados en la normatividad; identificación y descripción de las principales áreas de oportunidad; y las Amenazas y Fortalezas. La quinta sección presenta las *Recomendaciones y conclusiones* las cuales se presentan a nivel estratégico para el Pp E007 y en algunos casos, específicas por proceso. La sexta sección enlista los *Anexos* que se entregan documentos Word y Excel por separado, pero como parte integral del presente informe. En ellos se incluyen todos los Anexos previstos en los términos de referencia de la evaluación y las bases de datos cuantitativos y cualitativos derivados de los procesos de levantamiento de información realizados a lo largo de la evaluación. Asimismo, se incluyen el Mapeo de los actores identificados Pp E007, el resultado del análisis sistémico, del análisis multicaso y del análisis de contenido que constituyen la propuesta de valor adicional de Cocoa Services, S.C.

I. Descripción del Pp E007 Servicio de Guardería del IMSS

I.1 Problemática que pretende atender

El servicio de guardería se otorga con base en lo establecido en el artículo 123, Apartado A, fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 171 de la Ley Federal del Trabajo, y el artículo 201 de la Ley del Seguro Social (LSS) así como sus reglamentos. Por lo que el servicio de guarderías es una prestación de ley.

En 1973 la LSS incluyó el Ramo de Guarderías para hijos de trabajadoras aseguradas, como prestación que facilitara su inserción a los espacios laborales. En 1997 el Ramo de Guarderías se elevó a rango de Seguro y adquirió una fuente de financiamiento propia con las cuotas del Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales equivalente al 1% del Salario Base de Cotización, que pagan exclusivamente los patrones por cada persona trabajadora.

La Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil (CSGDII) del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) cuenta con un diagnóstico en el que identifica a la problemática que busca ser atendida por medio del Programa Presupuestario E007 “Servicios de Guardería”. Esta visualiza que las madres trabajadoras, así como los padres trabajadores viudos, divorciados o con patria potestad de los hijos en la primera infancia (entre 0 y 4 años) cuentan con bajas posibilidades de generar más y mejores ingresos, debido a la dificultad de acceder a servicios de cuidado infantil, ya que es una barrera para incorporarse y permanecer en un empleo.

De acuerdo con dicho documento, en las últimas décadas, el rol de las mujeres delegado al ámbito privado; es decir, dedicado a las tareas del hogar y los cuidados de sus hijos, ha manifestado cambios importantes. Estos se rigen por una tendencia donde cada vez más mujeres se incorporan a la esfera pública, introduciéndose en el mercado laboral y contribuyendo al sustento económico del hogar.

No obstante, el incremento en la participación económica de las mujeres no ha implicado necesariamente un mayor involucramiento masculino en las tareas domésticas y de cuidado. Esta denominada crisis del cuidado tiene un mayor impacto en las mujeres pertenecientes a estratos socioeconómicos bajos, sin acceso a servicios de cuidado infantil asequibles y de calidad. Así, las transformaciones que ha sufrido la dinámica familiar en los últimos años demandan cada vez más alternativas para el cuidado, educación y desarrollo de los niños.

Un hecho que agrava esta problemática es el incremento de madres solteras como jefas de familia, lo que ha llevado a muchas de ellas a la búsqueda de un empleo remunerado fuera de casa y a explorar opciones para el cuidado de sus

hijos. En este sentido, el regreso o la permanencia en la casa de sus padres o familiares ha sido una opción para enfrentar su situación. En el caso específico de las madres de infantes, la decisión de ingresar al mercado laboral depende en buena medida de la disponibilidad de alternativas viables de cuidado infantil que les permitan liberar el tiempo necesario para obtener y mantenerse en un empleo.

Cuando una persona ya está insertada en el mercado laboral, el principal efecto de las limitadas opciones viables de cuidado infantil para madres y padres solos, mientras trabajan, conlleva a una menor permanencia en el trabajo por retardos o inasistencias derivadas al intento de no descuidar su responsabilidad como madre/padre y responsable del hogar. Esto a su vez, conduce a una baja acumulación de experiencia laboral necesaria para crecer profesionalmente y a que los ingresos aportados al hogar permanezcan bajos. Es así, como surge un círculo vicioso que gira en torno al desarrollo profesional y económico, donde la insuficiencia de tiempo para la capacitación y acumulación de experiencia laboral conduce a una disminución en las oportunidades de crecimiento profesional y obstaculiza el incremento de los ingresos aportados al hogar.

Adicionalmente, el diagnóstico del Programa establece la importancia de la educación de calidad durante la primera infancia; señala que la educación inicial es uno de los pilares del desarrollo integral de los y las niñas, pues se trata de su “primera aproximación al aprendizaje, a la creación de buenos hábitos y a la formación de valores”¹. A su vez, es indispensable dar atención a las necesidades básicas de esta población, tales como la alimentación y la salud.

Con base en lo anterior, el IMSS, a través de la CSGDII, definió como **problema**: “Los trabajadores con derecho al servicio de guardería no puede permanecer en el mercado laboral formal” el cual busca ser atendido mediante el Programa Presupuestario E007 Servicios de Guardería. El árbol de problemas correspondiente identifica como **efectos** directos de la problemática que él o la hija corre el riesgo de no recibir cuidados durante la jornada de trabajo, así como que existe una disminución del ingreso familiar al destinar recursos para el cuidado del hijo; los anteriores resultan en el retiro del mercado laboral de la mujer trabajadora. Por su lado, las **causas** incluyen que los asegurados no tienen acceso a un servicio de cuidado y atención infantil, que no se cuenta con suficiencia de espacios para recibir el servicio de cuidado y desarrollo infantil y, que existe una insuficiencia presupuestal para cubrir su demanda².

De acuerdo con el diagnóstico, el programa busca contribuir a mejorar la calidad de vida de las familias de los trabajadores adscritos al IMSS con derecho

¹ Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil, 2021, Diagnóstico del Programa Presupuestario E007 “Servicios de Guardería”, p. 16.

² Árbol de problema del programa. En: Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil, 2019, Diagnóstico del Programa Presupuestario E007 “Servicios de Guardería”, p. 11.

al servicio de guardería, promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, mediante el otorgamiento de servicios de guardería, entendidos como un derecho laboral y un seguro de régimen obligatorio del IMSS, de acuerdo con la Ley del Seguro Social (LSS).

A su vez, la oferta de estos servicios responde al derecho social de niñas y niños a acceder al cuidado y atención de calidad. Sobre esta nota, el **objetivo general** del programa definido en el diagnóstico es: “Proporcionar cuidados y atención durante la jornada de trabajo a los hijos de las personas trabajadoras que se encuentren en la primera infancia (desde 43 días hasta 4 años de edad)”.

En el Diagnóstico se menciona que se entiende como demanda potencial a la población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención. Así, para determinar la demanda potencial del servicio, se toma en cuenta, el número de menores registrados de 43 días hasta cuatro años de edad cuyos padres están registrados en el instituto bajo el régimen obligatorio, basando este supuesto en el hecho que, quienes tienen derecho al servicio son los hijos de las personas trabajadoras aseguradas. Al respecto, en el Módulo de Información para la Evaluación Específica de Desempeño (MEED) del CONEVAL, el Programa registró la Población Potencial como la cantidad de niñas y niños registrados ante el Instituto que podrían requerir el servicio de guarderías en el lapso de los 43 días de nacido hasta los 4 años.

Ese mismo documento define a la población objetivo como aquella que un programa tiene planeado o programado atender a partir de la población potencial, esta corresponde a los derechohabientes del IMSS y está conformada por las personas trabajadoras con hijos menores de 4 años, el trabajador viudo o divorciado o de aquél al que judicialmente se le hubiera confiado la custodia de sus hijos, conforme a los establecido en los artículos 201 al 207 de la LSS. Además, se establece que, dadas las características del Pp E007 y para llevar un mejor control del avance de los indicadores, la actualización de la población objetivo y la población potencial se realiza cada mes y con base en las cifras publicadas en el Boletín Estadístico mensual, emitido por la Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil.

Es aconsejable la próxima actualización del diagnóstico exponga explícitamente que la población objetivo y por tanto el problema central y el objetivo del Pp E007, abarca a mujeres y hombres trabajadores, así como a tutores, empleando el lenguaje incluyente. Además, que la problemática incluya entre sus causas las desigualdades de género en materia de acceso al empleo formal y la sobrecarga de cuidados y trabajo doméstico no remunerados que recae en las mujeres; asimismo que incluya información estadística generada por el INEGI a través de la Encuesta de Uso de Tiempo

(ENUT)³ relacionada con el uso del tiempo, información desagregada del mercado laboral (por tipo de sector, formal/informal, nivel de remuneración, entre otros, de tal manera que resalte las desigualdades genéricas), y mencione entre otras causas la inexistencia de un sistema nacional de cuidados.

I.2 Contexto, condiciones en las que opera e identificación de condiciones externas que afecten su operación

Contexto

El Pp E007 es diferente a un programa ordinario ya que cuenta con una fuente de recursos provenientes de las aportaciones patronales para el financiamiento del Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales en términos de lo establecido en la LSS.

En el Gobierno de la Cuarta Transformación, el Programa de Servicios de Guardería está alineado con el Eje 2 del *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND)*, “Política Social”, así como con su Eje Transversal de “Igualdad de género, no discriminación e inclusión”. El objetivo del Pp E007 se apega al principio de “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera”, el cual propugna la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

A su vez, los Servicios de Guardería se alinean al *Programa Institucional del IMSS 2020-2024 (PIIMSS)*, en sus objetivos prioritarios 3 “Trabajar en el fortalecimiento de la infraestructura y los recursos humanos del IMSS, priorizando las unidades de primer y segundo nivel a través de la dignificación de las instalaciones y equipamiento; así como, la profesionalización del personal” y 4 “Garantizar el derecho a guarderías y a prestaciones sociales, deportivas, culturales y económicas; e impulsar la promoción de la salud y tutela de la salud en el trabajo”. De forma específica, se contribuye a las estrategias 3.1 “Abatir el rezago en la capacidad instalada para la atención a derechohabientes en unidades médicas y sociales” y 4.3 “Fomentar que las guarderías IMSS sean centros de excelencia en el Desarrollo Infantil”.

El diagnóstico reconoce la alineación del programa con el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024 (Proigualdad), Objetivo prioritario 2: Generar las condiciones para reconocer, reducir y redistribuir los trabajos domésticos y de cuidados de las personas entre las familias, el Estado, la comunidad y el sector privado. Y con su Estrategia prioritaria 2.3: Impulsar el incremento de la participación del Estado y el sector privado en el cuidado de las personas para organizarlos de manera corresponsable y equitativa; y la

³ La Encuesta de Uso de Tiempo (ENUT) elaborada por el INEGI proporciona información estadística para la medición de todas las formas de trabajo de las personas, tanto remunerado como no remunerado; hace visible la importancia de la producción doméstica y su contribución a la economía y en general, la forma como usan su tiempo mujeres y hombres, así como la percepción de su bienestar, todo ello respecto a la población de 12 años y más, de áreas urbanas, rurales e indígenas.

acción puntual 2.3.2: Realizar acciones de fortalecimiento de los servicios educativos dirigidos a la educación inicial, mediante esquemas tripartitas de participación (gobierno, sector privado, personas usuarias) regulados y supervisados por el Estado; y la acción puntual 2.3.3: Realizar acciones de fortalecimiento de los servicios de cuidados dirigidos a la primera infancia, mediante esquemas tripartitas de participación (gobierno, sector privado, personas usuarias) regulados y supervisados por el Estado.

También se alinea con el *Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2021-2024*, con su Objetivo Prioritario 4, “Reducir las prácticas discriminatorias que generan exclusión y desigualdad social para los grupos históricamente discriminados y que obstaculizan el ejercicio de los derechos humanos en la seguridad social”. Particularmente, converge con las Estrategias 4.3, “Desarrollar acciones e instrumentos de política pública que contribuyan a garantizar el derecho a la igualdad y la no discriminación en la seguridad social”; 4.4 “Generar conocimiento sobre la discriminación en la seguridad social para contrarrestar las prácticas discriminatorias normalizadas en este ámbito”; y 4.5 “Realizar acciones efectivas de información, educación y comunicación para modificar patrones socioculturales discriminatorios en la seguridad social”.

Con respecto a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Pp E007 se alinea al *Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 5* “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, específicamente a través de su meta 7 “Emprender reformas que otorguen a las mujeres el derecho a los recursos económicos en condiciones de igualdad, así como el acceso a la propiedad y al control de las tierras y otros bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales”.

A pesar de no ser abordado en el documento diagnóstico, es posible identificar una alineación con el ODS 4 “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos” de manera específica a la meta 4.2 “De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria”; al ODS 8 “Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos”. Sobre esta línea, la contribución del Programa se enfoca en la meta 8.5 “De aquí a 2030, 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”. Resultaría pertinente incluir lo anterior en una versión actualizada del diagnóstico.

Condiciones en las que opera

De acuerdo con la LSS, el servicio de guardería, desde la reforma del 21 de octubre de 2020 a los artículos. 201 y 205 cubre los cuidados, durante la jornada de trabajo, de las hijas e hijos en la primera infancia, de las *personas*

trabajadoras, mediante el otorgamiento de los servicios de guardería. Previo a esta reforma, el servicio cubría únicamente a los siguientes trabajadores del Régimen Obligatorio: mujer trabajadora; trabajador viudo; trabajador divorciado que judicialmente tenga la custodia de sus hijos; asegurados que por resolución judicial ejerzan la patria potestad y custodia de un menor.

Se obtiene derecho al servicio a partir de que él o la trabajadora es dada de alta ante el IMSS y una vez que una persona trabajadora se da de baja conserva, durante cuatro semanas, el derecho al servicio de guardería.

El sistema de guarderías del IMSS, coordinado por la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales, está organizado en tres niveles:

1. Nivel Central (Normativo). Encabezado por la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales, a la que están adscritas la Unidad de Prestaciones Económicas y Salud en el Trabajo; la Unidad de Prestaciones Sociales; el Departamento Administrativo "A"; y la Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil; dentro de esta última están la División de Desarrollo Integral Infantil; División de Regulación y Esquemas de Contratación del Servicio de Guardería; División de Expansión del Servicio de Guardería; y la División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería. Al interior de las Divisiones están las subjefaturas de área correspondientes. En este nivel Normativo se planean, dirigen, validan y norman las acciones y procedimientos relacionados con el otorgamiento de los servicios de guardería; las cuales se difunden a los Departamentos de Guarderías y, en su caso, a las unidades operativas, así como el uso de los mecanismos de control y administración para su aplicación y el registro correspondiente.

2. Operativo a nivel de los Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada (OOADs, antes Delegaciones). Son los directamente responsables de la operación de los servicios institucionales, excepto los encomendados a las Unidades Médicas de Alta Especialidad. Asimismo, establecen la coordinación necesaria entre sus diferentes áreas, y proporcionan a las unidades que las conforman los presupuestos y recursos necesarios para que éstas puedan cumplir de manera eficiente con las metas fijadas en los programas de trabajo. En este nivel los servicios de guardería corresponden a la Jefatura de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales a través de la Jefatura del Departamento de Prestaciones Sociales; Departamento de Guarderías en el OOAD; Responsable de Zona del Servicio de Guarderías en el OOAD; y Personal operativo del Servicio de Guarderías en el OOAD.

3. Operativo a nivel de las guarderías de prestación directas e indirectas (subrogadas). Brinda el servicio de guardería a las niñas y niños a través de las guarderías con servicios fundamentales de pedagogía, alimentación, fomento a la salud y administración. Este nivel es operado por la Directora

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

de Guardería (directa o indirecta) y el personal responsable de las áreas de guardería.

El IMSS presta el servicio de Guardería de manera directa, a través de los esquemas Ordinario y Madres IMSS, en instalaciones que son de su propiedad, mientras que, en las guarderías de prestación indirecta (servicio que provee el IMSS mediante contratos y convenios), el servicio es otorgado a través de los esquemas Vecinal Comunitario Único, Reversión de Cuotas, en el Campo, Empresarial y Guardería Integradora. Alrededor del 90% de las guarderías son de prestación indirecta.

Sin distinción del esquema, las guarderías son permanentemente monitoreadas y evaluadas para garantizar el apego a estándares de calidad, seguridad y cuidado en pro del desarrollo infantil temprano.

Tabla 1. GUARDERÍAS: EXISTENCIA, CAPACIDAD INSTALADA Y UTILIZACIÓN, A JUNIO DE 2023

Esquema	Guarderías	Capacidad instalada	Niñas/os inscritas/os	Madres, padres trabajadores y tutores
Administradas por el IMSS (Directas)	129	28,076	15,707	14,719
G-Ordinario	121	26,460	14,651	13,770
M-Madres IMSS	8	1,616	1,056	949
Contratadas con terceros (Indirectas o subrogadas)	1,152	205,615	171,189	158,906
C- En el campo	6	684	101	89
E- Empresarial	7	1,291	644	590
R- Reversión de cuotas	1	117	101	96
U-Vecinal Comunitario Único	1,103	194,657	163,425	151,751
Y-Guardería integradora	35	8,866	6,918	6,380
Total	1,281	233,691	186,896	173,625

Fuente: Boletín estadístico, Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil (CSGDII), IMSS

Al ingresar a la guardería, niñas y niños se ubican en una de las ocho salas disponibles de atención, de acuerdo con su edad, características físicas, cognitivas y socio-afectivas.

Tabla 2. PORCENTAJE DE OCUPACIÓN POR SALAS DE ATENCIÓN, A JUNIO DE 2023

Sala de atención	Grupos de edad	Número de niñas y niños inscritos	Ocupación (% de la capacidad instalada total)
Lactantes A	43 días a 6 meses	12,071	5.17%
Lactantes B	7 a 12 meses	18,153	7.77%
Lactantes C	13 a 18 meses	22,699	9.71%
Maternal A	19 a 24 meses	26,614	11.39%
Maternal B1	25 a 30 meses	26,813	11.47%
Maternal B2	31 a 36 meses	30,956	13.25%
Maternal C1	37 a 42 meses	26,569	11.37%
Maternal C2	43 a 48 meses	20,990	8.98%
Preescolares (A, B, C)		772	0.33%
Apoyo terapéutico (1, 2, 3, 4)		981	0.42%
Modalidad 4 salas (INI1, INI2, INI3, PRE1)		278	0.12%
	Total	186,896	79.98%

Fuente: Boletín estadístico, Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil (CSGDII), IMSS

La demanda del servicio es variable de acuerdo con el grupo de edad, sala de atención y la evaluación del desempeño de la niña o el niño; el informe institucional señala que, en el transcurso de los años se ha observado que el grueso de inscripción se ubica entre Lactantes C y Maternal C1.

El presupuesto aprobado al Programa presupuestario E-007 “Servicios de Guardería” para el ejercicio fiscal 2023 es de \$14,638,599,366, mientras que el modificado es de \$14,049,837,704.

Factores que influyen en la operación

La operación del Pp E007 vista desde *el cómo* (procesos, procedimientos y estándares), tiende a modificarse mediante la normatividad interna que se actualiza para responder ante nuevos retos y necesidades respecto del servicio.

Después del trágico incendio acontecido en el año 2009 en la Guardería ABC en Hermosillo Sonora (subrogada por el IMSS), se establecieron medidas y requisitos técnicos, arquitectónicos y de seguridad más estrictos, así como procesos de contratación exigentes de altos niveles de calidad en la prestación del servicio⁴.

En 2016 se modificó la alimentación ofrecida por el Servicio de Guarderías de acuerdo con la “Guía para una alimentación sana, variada y suficiente” para dar continuidad en casa, cambios que surgieron como una medida preventiva del sobrepeso y obesidad infantil, en respuesta a la magnitud de esta problemática en México, de conformidad con la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes de la Secretaría de Salud.

Otra condición externa es la reciente pandemia por COVID-19 que ejemplifica la susceptibilidad del Programa a hacer adaptaciones en los procesos ante condiciones emergentes. Durante la pandemia, se establecieron protocolos y planes de acción para proveer el servicio de guardería de forma segura y efectiva, mismos que permanecieron flexibles ante la evolución de la crisis sanitaria. Esta condición se reflejó en la estandarización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el marco de una digitalización acelerada⁵, hasta las estrategias para identificar casos de COVID-19 al interior de las guarderías⁶.

Factores que influyen en la magnitud del servicio de guardería

Hay otros factores que influyen en *el cuánto o la magnitud*: la capacidad instalada. Uno de ellos es la demanda, y otro el número de niñas y niños inscritos. La ocupación de los lugares disponibles en una guardería determinada depende de la edad de la niña y del niño, así como la disponibilidad que haya en la sala correspondiente a su edad. Si no hay cupo en la sala que le corresponde, la persona usuaria permanecerá en lista de

⁴ Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil, 2019, Diagnóstico del Programa Presupuestario E007 “Servicios de Guardería”, p. 3.

⁵ IMSS, 2021, *Comunicado: Programa de Austeridad del IMSS 2021 instrumenta medidas adicionales para efficientar ejercicio presupuestal*, <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/202104/141>

⁶ Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil, 2019, Lineamientos y Plan de Acción en Guarderías IMSS ante la posible presencia del nuevo Coronavirus (COVID-19), https://ahifores.com/wp-content/uploads/2021/02/2020.03-Lineamientos-Guarderías-IMSS_COVID-19.pdf

espera y, si así lo desea, hasta que haya un lugar disponible. Mientras tanto, otras salas dentro de la misma unidad pueden tener lugares disponibles.

Asimismo, las personas derechohabientes que buscan un lugar para sus hijas e hijos pueden iniciar el proceso de inscripción hasta en 3 unidades al mismo tiempo, cuando solo se puede concretar en una unidad. Sin embargo, mientras que uno de los procesos se concluye de manera satisfactoria, los otros dos registros en lista de espera para inscripción se mantienen vigentes, en tanto la niña o el niño en cuestión no logre su inscripción en una unidad. Por estas razones, en ocasiones, la lista de espera para ingreso a una guardería puede existir aun cuando, pudiera presumirse que la unidad cuente con lugares disponibles en otras salas.

20

En 2019, el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que determinó inconstitucional que las personas trabajadoras del hogar no cuenten con afiliación al IMSS, derivó en la modificación de los Artículos 12 y 13 de la LSS⁷, para que las personas trabajadoras del hogar sean reconocidas como sujetas de aseguramiento del Régimen Obligatorio. Este aseguramiento incluye la prestación del servicio de guardería. La segunda modificación se originó en atención a la Resolución del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), que determinó que la prestación social del servicio de Guardería debe prestarse a los trabajadores y trabajadoras derechohabientes sin distinción de género⁸. Es así que, a partir de septiembre de 2019, se presentó un incremento en la demanda del servicio por parte de padres trabajadores; para julio de 2022, el 27.8% del total de menores en las guarderías, son hijas e hijos de trabajadores hombres.

Para hacer frente a la creciente demanda, el Honorable Consejo Técnico (HCT) del IMSS autorizó la ampliación de 20 mil nuevos lugares entre 2019 y 2024, pero este cambio no se acompañó de un incremento de la fuente de financiamiento del seguro⁹.

La pandemia por SARS-CoV-2 provocó un decremento en la inscripción y atención de infantes durante 2020 y 2021 (126,929 y 178,097 infantes, respectivamente).

Asimismo, la paulatina reactivación económica influye en la creación de nuevas fuentes de empleo formal, lo que podría derivar en el aumento en la demanda del servicio de Guardería en los años subsecuentes.

⁷ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 2019.

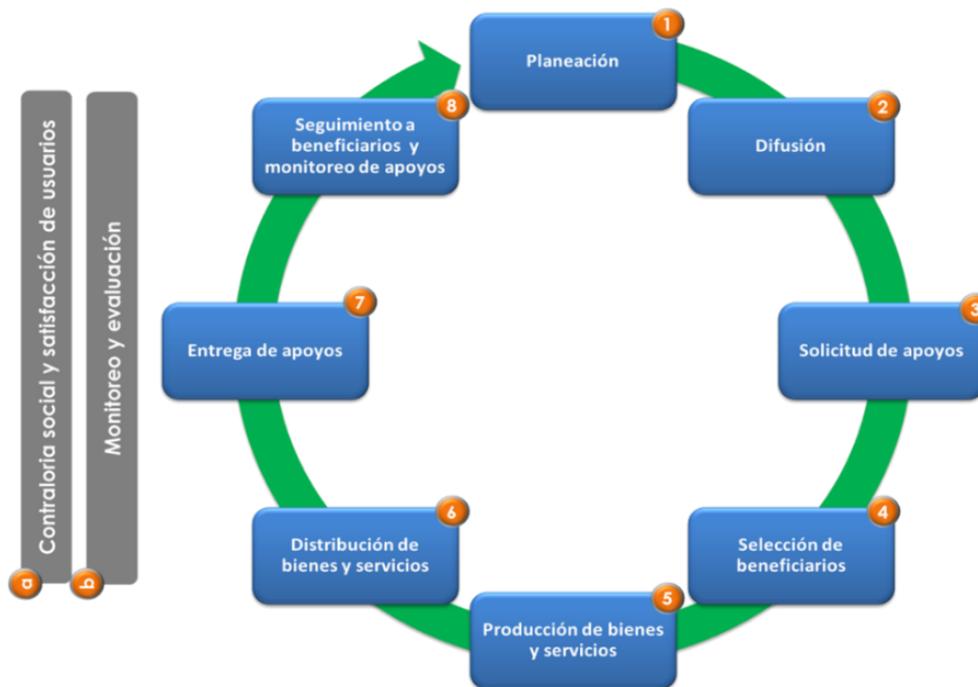
⁸ Hasta antes de la resolución 8/15 de CONAPRED, el servicio se prestaba a hijos e hijas de hombres derechohabientes solo en caso de ser trabajador viudo o divorciado o en caso de ostentar judicialmente la custodia de sus hijos.

⁹ IMSS. Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del IMSS 2019-2020.

I.3 Identificación de los principales procesos en la normatividad vigente que conducen a la generación y entrega de los bienes y/o servicios que contribuyan al logro de sus objetivos

Para la identificación y mapeo de los principales procesos en la normatividad vigente, se empleó el modelo general de procesos del CONEVAL que se presenta en la siguiente Figura.

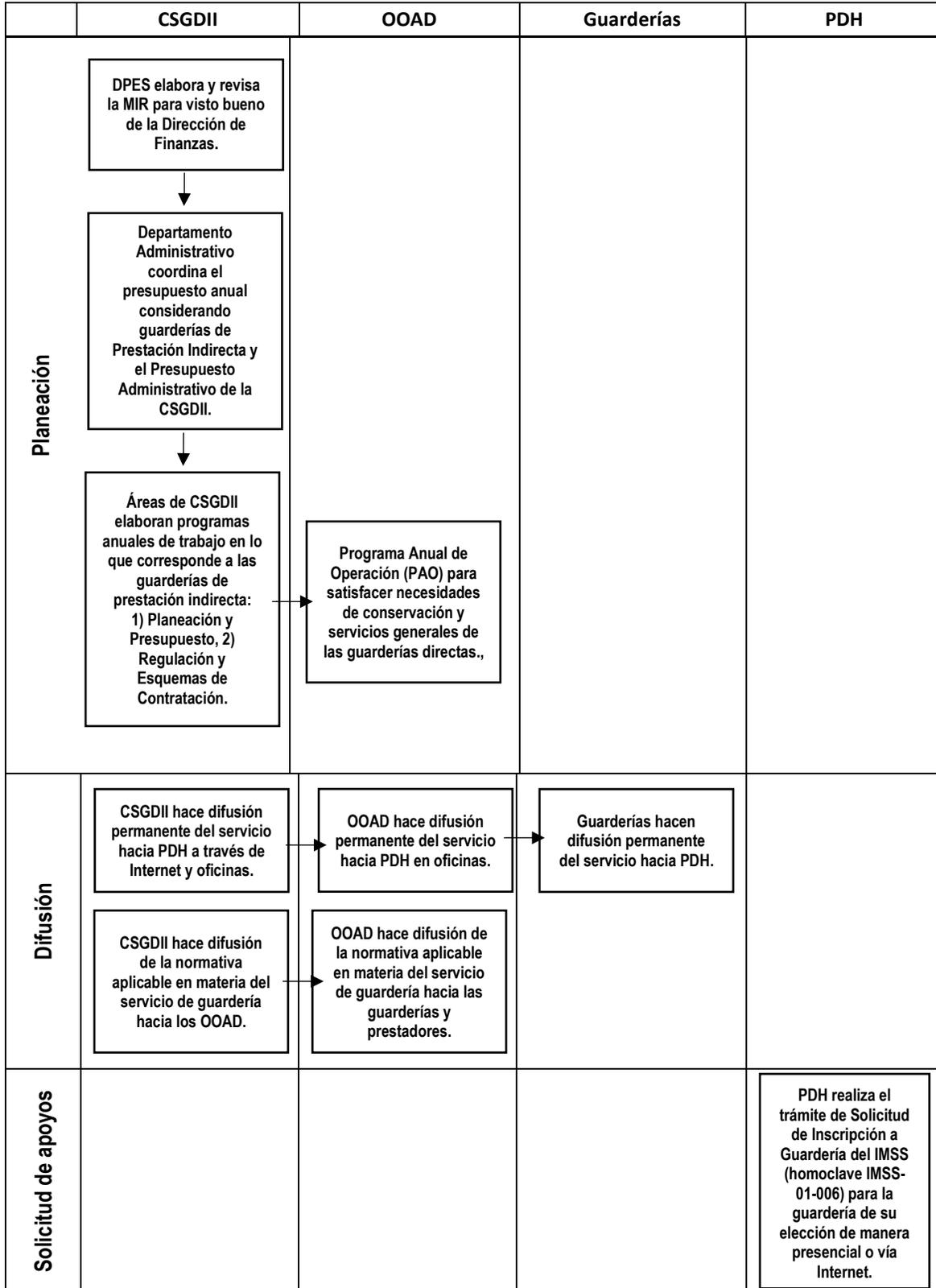
Imagen 1. Modelo General de Procesos



Fuente: Anexo Técnico de la Evaluación de Procesos

Con base en la revisión de la documentación normativa provista por el IMSS, se identificó el siguiente circuito operativo del Programa.

FIGURA 2. FLUJO GENERAL DE LA OPERACIÓN DEL PP E007 SERVICIOS DE GUARDERÍA DEL IMSS



Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

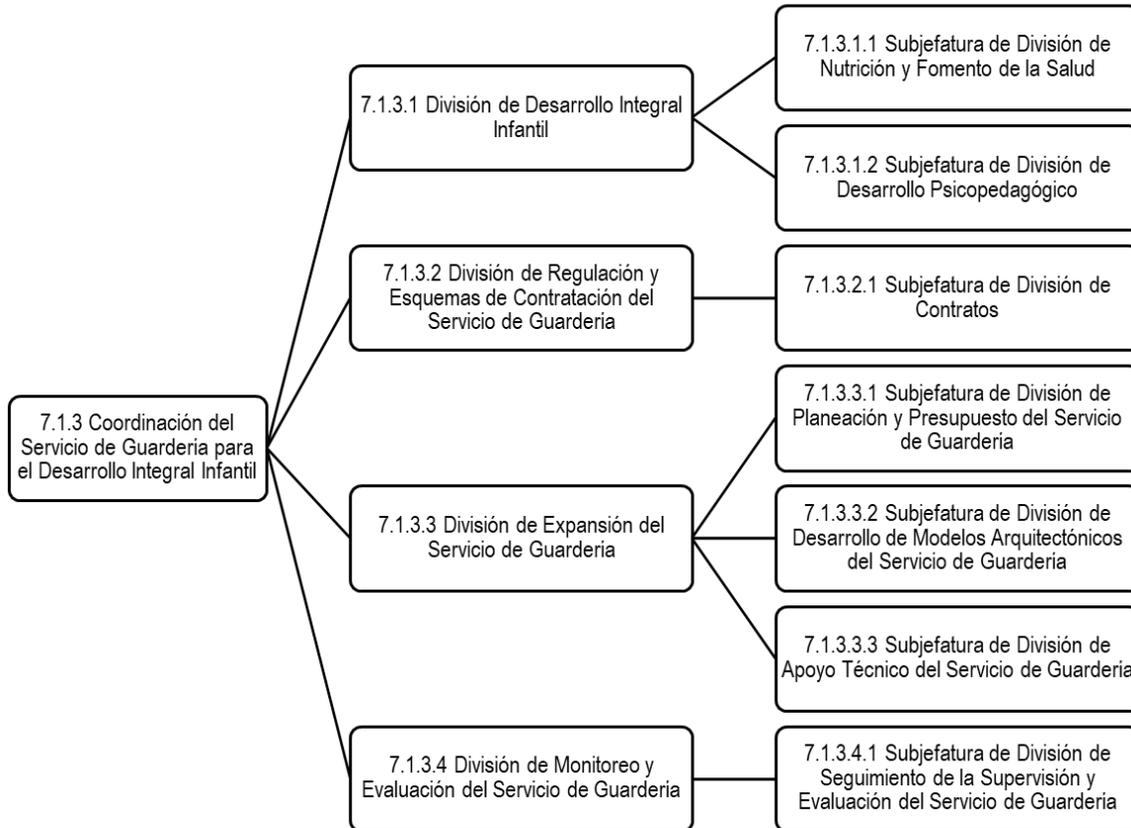
Selección de beneficiarios		<p>Solamente que exista una manifestación de opinión sobre cambio de guardería, el Departamento de Guardería ejecuta el cambio.</p>	<p>Dirección de guardería revisa documentación de solicitud y verifica vigencia de derecho de acceso en el SINDO o Sistema Individual de Derechos y Obligaciones.</p> <p>↓</p> <p>Dirección de guardería emite solicitud de examen médico de admisión o SEMA a ser llenado por médico familiar de la UMF de adscripción o apoyo.</p> <p>↓</p> <p>Inscripción queda registrada en el SIAG o Sistema de Información y Administración de Guarderías, y el infante queda inscrito en una guardería.</p>	
Producción de bienes y servicios	<p>La División de Regulación y Esquemas de Contratación del SG elabora disposiciones legales para la contratación</p> <p>CSGDII valida requerimientos presupuestales de los OOAD para la operación de las guarderías de prestación directa.</p>	<p>OOAD establece los contratos para guarderías de prestación indirecta.</p> <p>Una vez hecha la licitación, verifica el cumplimiento de criterios solicitado.</p>		
Distribución de bienes y servicios		<p>OOAD aseguran suministro de bienes y servicios requeridos para la operación de guarderías de prestación directa.</p>	<p>Direcciones de guardería organizan áreas de atención: pedagogía, alimentación, fomento de la salud y administración.</p> <p>↓</p>	

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

<p>Entrega de apoyos</p>	<p>En caso de que se suspenda una guardería, la Subjefatura de División de Planeación y Presupuesto del Servicio de Guardería entrega ayuda económica.</p>		<p>Dirección y personal de guardería brindan los servicios de las áreas de atención: pedagogía, alimentación, fomento de la salud y administración.</p>	<p>PDH hacen uso cotidiano del servicio de guardería para la atención a los infantes inscritos.</p>
<p>Seguimiento y monitoreo</p>	<p>Departamento Administrativo de la DPES da seguimiento al ejercicio del presupuesto de operación asignado a CSGDII, y es asignado a guarderías de prestación indirecta.</p>	<p>Departamento de Guarderías del OOAD da seguimiento a las actividades de las guarderías mediante visitas.</p>	<p>Guarderías reciben visitas de OOAD y atienden observaciones.</p>	
<p>Contraloría social y satisfacción de usuarios</p>	<p>CSGDII programa visitas de supervisión.</p>	<p>OOAD coordina las visitas del Mecanismo de Participación Social en Guarderías, con participación de PDH.</p> <p>Las Coord. De Zona acompañan la realización de visitas de supervisión</p>	<p>Guarderías reciben visitas del Mecanismo de Participación Social en Guarderías.</p>	<p>PDH colaboran en el Mecanismo de Participación Social en Guarderías.</p>
<p>Evaluación y monitoreo</p>	<p>CSGDII, a través de la DMESG y la DESG atiende las actividades de monitoreo y evaluación del servicio de guardería.</p>			

A continuación, se describe cada proceso y se incluyen las atribuciones correspondientes y normatividad aplicable conforme a la nomenclatura del organigrama de la siguiente Figura.

FIGURA 3. ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LA COORDINACIÓN DEL SERVICIO DE GUARDERÍA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL INFANTIL Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DIRECCIÓN DE PRESTACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES



Fuente: Manual de Organización de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales del IMSS

I.3.1 Planeación

Planeación estratégica, programación y presupuestación: es el proceso en el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para el logro de los objetivos del programa. Se inicia con la elaboración de los programas anuales de trabajo y de presupuestación. Concluye con la aprobación de programas anuales y presupuesto anual.

Sus principales productos son: Programa Anual de Trabajo en materia de Planeación y Presupuesto; Programa Anual de Trabajo en materia de Regulación y Esquemas del Servicio de Guarderías; Presupuesto anual de gastos de operación e inversión.

ATRIBUCIONES SEGÚN MO-DPES

7.1.3 Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil:

- Validar que el anteproyecto de presupuesto anual de guarderías integre los requerimientos presupuestales necesarios para el otorgamiento y expansión del servicio de guardería y someterlo a la aprobación de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales.
- Participar en la elaboración de los planes estratégicos y estudios de factibilidad en materia del seguro de guarderías y proponerlos a consideración de su superior jerárquico.
- Aprobar los indicadores para evaluar los procesos sustantivos del servicio de guardería.

7.1.3.1 División de Desarrollo Integral Infantil:

- Coordinar la actualización de la normatividad que sustenta la operación de las áreas de fomento de la salud, alimentación, desarrollo pedagógico y las actividades de apoyo terapéutico en las guarderías con la finalidad de estandarizar el servicio de guarderías.
- Elaborar programas y lineamientos de observancia general sobre las actividades de los servicios de administración, fomento de la salud, nutrición, desarrollo psicopedagógico y actividades para apoyo terapéutico a fin de difundirlas a los usuarios del servicio de guardería.

7.1.3.2 División de Regulación y Esquemas de Contratación del Servicio de Guardería:

- Coordinar la actualización de la normatividad relativa a los aspectos legales para el otorgamiento del servicio de guardería.
- Elaborar y desarrollar el Programa Anual de Trabajo de la División en materia de Regulación y Esquemas del Servicio de Guarderías, conforme a las estrategias autorizadas.

7.1.3.2.1 Subjefatura de División de Contratos:

- Elaborar e integrar los proyectos de actualización de contratos y convenios para la prestación del servicio de guardería de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

7.1.3.3 División de Expansión del Servicio de Guardería:

- Coordinar la actualización de la normatividad en materia de planeación y presupuesto, infraestructura y apoyo técnico para la expansión y cobertura del servicio de guardería.
- Revisar y evaluar los requerimientos presupuestales de los Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada Estatales y Regionales para que

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

cuenten con los recursos suficientes para la prestación y expansión del servicio de guardería.

7.1.3.3.1 Subjefatura de División de Planeación y Presupuesto del Servicio de Guardería

- Elaborar y desarrollar el Programa Anual de Trabajo de la Subjefatura en materia de Planeación y Presupuesto, conforme a las estrategias autorizadas.
- Integrar los requerimientos presupuestales de los Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada Estatales y Regionales para la prestación y expansión del servicio de guardería y verificar el ejercicio del mismo.

7.1.3.3.2 Subjefatura de División de Desarrollo de Modelos Arquitectónicos del Servicio de Guardería

- Integrar los requerimientos presupuestales de los Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada Estatales y Regionales para la construcción, ampliación, remodelación y equipamiento de guarderías de prestación directa.

7.1.3.4 División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería

- Coordinar la actualización de la normatividad en materia de supervisión, apoyo técnico e identificación de áreas de oportunidad y mejora continua del servicio de guardería.
- Elaborar y desarrollar el Programa Anual de Trabajo en materia de monitoreo, identificación de áreas de oportunidad y mejora continua, conforme a las estrategias autorizadas.

MO-DIRECCIÓN DE FINANZAS

7.1.2.1 Coordinación de Presupuesto e Información Programática:

- Coordinar la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto del IMSS y Reporte de la Dirección General, para someterlos a consideración de la persona titular de la Dirección General, para su posterior aprobación por parte del H. Consejo Técnico y comunicación a todas las áreas responsables del gasto.
- Coordinar la evaluación del ejercicio del Presupuesto del Instituto y propuestas de adecuaciones para el mejor cumplimiento del Presupuesto y sus programas.
- Coordinar la integración de la Cuenta Pública, el informe de Avance de Gestión Financiera, los Informes Trimestrales de Finanzas Públicas y la Deuda Pública del Instituto en el ámbito de competencia.

7.1.2.1.2.1 División Programática y Presupuestaria:

- Elaborar y difundir lineamientos, términos y plazos establecidos a las áreas normativas para que elaboren su presupuesto y sea integrado en el Anteproyecto.
- Elaborar el Anteproyecto de Presupuesto aprobado por el H. Consejo Técnico para enviarlo a la SHCP para su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

7.1.2.1.2.2 División de Política Presupuestaria y Evaluación del Desempeño:

- Evaluar las matrices de marco lógico e indicadores propuestos por las áreas normativas, para ser incorporadas al Anteproyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

MO-JEFATURA DE SERVICIOS DE SALUD EN EL TRABAJO, PRESTACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES

8.1 Jefatura de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales:

- Coordinar la elaboración y ejecución de los programas de trabajo y el programa anual de operación de los diversos servicios brindados, inclusive el de guarderías, y verificar el cumplimiento de las metas.
- Coordinar e implementar acciones para que los servicios que proporciona el OOAD, entre ellos el de guarderías, se proporcionen en cumplimiento de las disposiciones legales y de la normatividad vigente.
- Promover que el servicio de guardería se otorgue en condiciones de igualdad, calidad, calidez, seguridad y protección adecuada, promoviendo el ejercicio pleno de derechos en apego a las disposiciones legales e instituciones vigentes.
- Verificar que las instalaciones, mobiliario, equipo, recursos materiales e insumos en las guarderías de prestaciones directas se encuentren en condiciones de mantenimiento, conservación, seguridad, y realizar las gestiones necesarias para asegurar su adecuada operación.
- Verificar la operación de los modelos de atención y esquemas de contratación del servicio de guardería de acuerdo con la normatividad y lineamientos vigentes.

8.1.2 Departamento de Guarderías:

- Elaborar el programa anual de supervisión-asesoría y verificar que los resultados obtenidos sean acordes a los procesos operativos del servicio de guarderías.

REGLAMENTO INTERIOR DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

Atribuciones de los Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada (OOAD):

Guarderías Directas

- Planear, programar, organizar, controlar y administrar los recursos humanos, materiales y presupuestarios asignados para el desarrollo de sus funciones”. (Artículo 144 fracción XXIV).

Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales y la Dirección de Finanzas.

Guarderías Indirectas

- La programación presupuestaria anual (Anteproyecto de Presupuesto) de las guarderías de prestación indirecta, se efectuará en abril-mayo de cada ejercicio.

NORMA PARA LA OPERACIÓN DEL SERVICIO DE GUARDERÍA, CLAVE: 3000-001-018.

Esta norma establece las disposiciones para la atención y el cuidado del niño durante su estancia en la guardería, a través de actividades de higiene, implementación de una alimentación saludable, seguimiento a su salud, actividades pedagógicas y de recreación de los niños para favorecer su desarrollo integral, basado en un marco de respeto, protección y ejercicio pleno de sus derechos con calidad y calidez, e inclusión a la niñez con discapacidad. Es de observancia obligatoria para la Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil, Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada Estatales, Regionales y del Distrito Federal, Jefaturas de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales, Departamentos de Guarderías y las Guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social.

7.1.23. La Directora y los Responsables de las áreas de alimentación, pedagogía, fomento de la salud y administración, planearán, dirigirán y supervisarán constantemente las actividades que realiza el personal para que se lleven a cabo conforme a la normatividad del Instituto, y proporcionarán al personal a su cargo asesoría y capacitación para la correcta ejecución de las actividades y la mejora continua.

7.2.2.8. La planeación, control y programación de alimentos se realizará conforme lo disponga la normatividad vigente y mediante la operación del Módulo Pla.C.A. del SIAG.

I.3.2 Difusión

Es el proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado.

La difusión es un proceso continuo a través de la página web <http://www.imss.gob.mx/tramites/imss01006/>.

ATRIBUCIONES SEGÚN MO-DPES

30

7.1.3 Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil:

- Autorizar los contenidos de información para la difusión de la operación y el otorgamiento del servicio de guardería.
- Difundir a los Departamentos de Guarderías y, en su caso, a las unidades operativas, la normatividad institucional en materia del servicio de guardería, así como el uso de los mecanismos de control y administración para su aplicación y el registro correspondiente.
- Autorizar los contenidos de información para la difusión de la operación y el otorgamiento del servicio de guardería.

7.1.3.1 División de Desarrollo Integral Infantil:

- Desarrollar estrategias para la difusión de la normatividad en materia de nutrición, fomento de la salud, pedagogía y apoyo terapéutico en guarderías.
- Diseñar e integrar contenidos para los usuarios del servicio de guardería, sobre prevención y fomento de la salud, desarrollo integral infantil en lo físico, cognitivo y afectivo-social, promoviendo la continuidad de las actividades pedagógicas, de atención y cuidado de las niñas y niños en sus hogares.
- Validar los contenidos de información de los programas y mecanismos de difusión del servicio de guardería.

7.1.3.1.1 Subjefatura de División de Nutrición y Fomento de la Salud:

- Elaborar y proponer estrategias para la difusión de la normatividad en materia de nutrición, fomento de la salud y actividades para apoyo terapéutico.
- Elaborar propuestas de esquemas para la difusión de la normatividad en materia de acciones pedagógicas, atención, cuidado, prácticas de crianza compartida, prevención y detección oportuna del maltrato y abuso infantil.

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

- Elaborar contenidos y materiales de difusión relativos a los servicios proporcionados por las áreas de nutrición y fomento de la salud, y aquellas actividades que contribuyan a la eliminación de barreras para el acceso y la participación de los niños y niñas con discapacidad, a fin de darlos a conocer al personal de las unidades y la población usuaria de las mismas.
- Desarrollar programas de comunicación orientados a las madres y los padres de familia, tutores o cuidadores con la finalidad de fomentar la continuidad de las actividades educativo-asistenciales del servicio de guardería en el núcleo familiar.

7.1.3.2 División de Regulación y Esquemas de Contratación del Servicio de Guardería

- Desarrollar estrategias para la difusión de la normatividad en materia de regulación y esquemas de contratación del servicio de guardería, así como los mecanismos de control para su aplicación.
- Validar los contenidos de información de los aspectos legales relacionados con la prestación del servicio de guardería para su difusión.

7.1.3.2.1 Subjefatura de División de Contratos

- Elaborar y proponer estrategias para la difusión de la normatividad en materia de contratos y convenios.

7.1.3.3 División de Expansión del Servicio de Guardería

- Proporcionar esquemas para la difusión de la normatividad en materia de infraestructura, apoyo técnico y cobertura del servicio de guardería.
- Coordinar y gestionar con las áreas correspondientes los mecanismos para la difusión del servicio de guardería.

7.1.3.3.1 Subjefatura de División de Planeación y Presupuesto del Servicio de Guardería

- Elaborar esquemas para la difusión de la normatividad para la planeación de la expansión del servicio de guardería.

7.1.3.3.2 Subjefatura de División de Desarrollo de Modelos Arquitectónicos del Servicio de Guardería

- Elaborar esquemas para la difusión de la normatividad en materia de infraestructura y equipamiento de los inmuebles donde se presta el servicio de guardería.

7.1.3.3.3 Subjefatura de División de Apoyo Técnico del Servicio de Guardería

- Elaborar esquemas para la difusión de la normatividad en materia de información y automatización de los procesos del servicio de guardería.

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

- Integrar los contenidos del material de difusión del servicio de guardería para su envío a los distintos medios de comunicación disponibles.

7.1.3.4 División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería

- Desarrollar estrategias para la difusión de la normatividad en materia de supervisión, apoyo técnico e identificación de áreas de oportunidad y mejora continua del servicio de guardería.
- Elaborar contenidos y materiales de difusión en materia de supervisión, apoyo técnico e identificación de áreas de oportunidad y mejora continua, a fin de darlos a conocer al personal y a la población usuaria del servicio de guardería.

7.1.3.4.1 Subjefatura de División de Seguimiento de la Supervisión y Evaluación del Servicio de Guardería

- Elaborar y proponer estrategias para la difusión de la normatividad en materia de supervisión, identificación de áreas de oportunidad y mejora continua del servicio de guardería.

ATRIBUCIONES SEGÚN MO-JEFATURA DE SERVICIOS DE SALUD EN EL TRABAJO, PRESTACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES

8.1. Jefatura de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales:

- Coordinar las acciones de difusión del servicio de guarderías.

8.1.2. Departamento de Guarderías:

- Difundir y revisar la aplicación de la normatividad para la prestación del servicio en las guarderías de los diferentes esquemas de atención.
- Promover y difundir el servicio de guardería a la población y prestadores potenciales del servicio para los esquemas de prestación indirecta.

NORMA PARA LA ELABORACIÓN, AUTORIZACIÓN Y REGISTRO DE LOS DOCUMENTOS NORMATIVOS INTERNOS EN EL IMSS

7.2.3 Consulta con las personas usuarias del proyecto del documento normativo interno.

7.2.3.1 Los Órganos Normativos que elaboren documentos normativos internos de aplicación general, derivados de las facultades o atribuciones exclusivas para dictaminar los procesos y/o servicios que requieran, determinarán la conveniencia de enviarlos a consulta con las áreas usuarias, para lo cual podrán

seleccionar una muestra representativa con la finalidad de obtener observaciones, comentarios y sugerencias en un plazo no mayor a 15 días hábiles, para que de estimarlos procedentes sean incluidos. Si se realiza la consulta a las áreas usuarias.

Es importante destacar que la difusión del SG a prestadores potenciales del servicio mediante el esquema de prestación indirecta se realiza con sustento en la LSS.

I.3.3 Solicitud de Apoyos

Conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan los operadores del programa con el objetivo de registrar o sistematizar la información de las solicitudes de apoyo de los posibles beneficiarios.

El proceso inicia cuando la PDH realiza el trámite “Solicitud de Inscripción a Guardería del IMSS”, Homoclave IMSS-01-006, para la guardería de su elección de manera presencial o vía Internet. Y concluye dependiendo de cómo se realice el trámite:

Si el trámite es presencial, se registra la solicitud de inscripción a través del SIAG o Sistema de Información y Administración de Guarderías.

Si el trámite es virtual, se registra la solicitud de inscripción a través del STIGI o Sistema para el Trámite de Inscripción a Guardería por Internet.

La solicitud queda en estatus pendiente cuando no existe un lugar disponible en el centro de atención donde se registró. Lo que implica que la PDH está en lista de espera.

La solicitud queda en estatus en trámite cuando existe un lugar disponible en el centro de atención donde se registró. La PDH tiene un plazo máximo de siete días hábiles para concluir el trámite de inscripción.

El portal utilizado es: <http://www.imss.gob.mx/tramites/imss01006>

ATRIBUCIONES SEGÚN MO-DPES

7.1.3 Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil:

- Aprobar la creación o actualización de sistemas de información para el control y administración del servicio de guardería y coordinar los mecanismos que regulen la información que se genere.

PROCEDIMIENTO PARA LA INSCRIPCIÓN Y REGISTRO DE ASISTENCIA EN EL SERVICIO DE GUARDERÍA DEL IMSS

5. Políticas

5.1 Generales

5.1.5 Será responsabilidad de la persona titular de la JSSTPES asegurar que se cumpla con lo establecido en el presente procedimiento.

5.1.6 La persona titular del Departamento de Guarderías, la Coordinadora Zonal y el Analista serán los responsables de vigilar, verificar, y en su caso, evaluar el cumplimiento de este procedimiento, en el ámbito de su competencia.

5.1.7 La Directora garantizará que la atención a las personas en la guardería sea en condiciones de igualdad, que promueva el ejercicio pleno de sus derechos, conforme a los términos que establece la normatividad aplicable.

5.1.17 La Directora registrará todos los movimientos relacionados con la inscripción, control y registro de asistencia de los niños inscritos en el SIAG, incluyendo aquellos que se hubieran presentado durante una falla del sistema.

5.1.19 La Directora verificará por lo menos una vez al día en el SIAG, la disponibilidad de lugares y de ser procedente, autorizará la liberación de los que se encuentran disponibles únicamente en el equipo servidor durante los días laborados. Una vez que la Directora autoriza los lugares el sistema cambiará las solicitudes de estatus *pendiente* a *en trámite*. Por lo que únicamente se liberarán lugares en días laborados.

5.1.20 La Directora podrá inscribir a niños en la guardería hasta 15% adicional de la capacidad instalada de cada sala cuidando el cumplimiento de la plantilla de personal autorizada, ausentismo programado y no programado, mobiliario y espacio.

5.2 Específicas

I. Información a los interesados

5.2.1 La Directora de la guardería informará a los interesados lo siguiente:

- Requisitos establecidos para el trámite de “Solicitud de Inscripción a Guardería del IMSS” publicados por el Instituto en el Diario Oficial de la Federación.
- Vigencia de las solicitudes *pendientes* y *en trámite*.
- Horario de atención de la guardería.
- Obligatoriedad de acudir a la plática de nuevo ingreso y obtener la constancia correspondiente, conforme a la programación establecida por la Directora en el periodo de vigencia de la solicitud *en trámite*.
- Disponibilidad de lugares conforme a la edad del niño.

- Obligatoriedad de solicitar la baja del niño si se encuentra inscrito en otra guardería, al menos dos días antes del vencimiento de la solicitud *en trámite*, para poder concluir la inscripción en el nuevo centro de atención.
- Contenido del formato “Descripción del servicio”, clave 3210-009-302 (Anexo 1).
- Posibilidad de realizar recorridos en la guardería siempre que la solicitud esté *en trámite*, sin alterar la operación y observando las medidas de seguridad correspondientes.
- Obligatoriedad para realizar un examen médico de admisión en la UMF que le corresponda.
- Obligatoriedad de contar con correo electrónico personal, evitando proporcionar el correspondiente al centro de trabajo o el de la guardería.
- Para las guarderías Madres IMSS y con convenio, el tipo de trabajadores a los cuales se presta el servicio.

II. Registro de la solicitud de inscripción

5.2.3 Cuando el trabajador asegurado acuda a la guardería para realizar el trámite, la Directora invariablemente realizará el registro de la solicitud siempre y cuando el trabajador asegurado cuente con la información necesaria.

5.2.11 Cuando una solicitud *pendiente* pasa a estatus *en trámite*, la Directora contactará al trabajador asegurado por correo electrónico y vía telefónica, para notificar la disponibilidad de lugar y la fecha de vencimiento, para esto último realizará la consulta en el sistema.

La Directora realizará la consulta en el sistema y contactará al trabajador asegurado por correo electrónico y vía telefónica cuando una solicitud *pendiente* pasa a estatus *en trámite* para notificar la disponibilidad de lugar y la fecha de vencimiento.

5.2.12 Una vez que la solicitud se encuentre *en trámite* el sistema proporcionará a través de correo electrónico a la Directora y al trabajador asegurado los siguientes formatos:

- “Solicitud de inscripción a guardería del IMSS”.
- “Solicitud de examen médico de admisión”.
- “Descripción del servicio”.

5.2.13 La Directora asesorará al interesado respecto del lugar al que debe acudir para el requisitado de la “Solicitud de examen médico de admisión”, considerando el tipo de trabajador.

5.2.14 La Directora asesorará al trabajador asegurado respecto de las características que deberá contener la “Solicitud de examen médico de admisión” a efecto de verificar el correcto requisitado, las cuales son:

- Ser requisitada por el médico familiar institucional.
- Tener escrito el diagnóstico que resultó de la valoración.
- Contar con el dictamen del médico sobre las condiciones de salud del niño. En caso de que el niño presente discapacidad, especificación del tipo de discapacidad y ayuda o apoyo que requiere.
- Tener nombre, firma y matrícula del médico institucional.
- Sello de la UMF.

III. Revisión de requisitos e inscripción

5.2.17 La Directora programará la plática de nuevo ingreso al trabajador asegurado en el periodo de vigencia de la solicitud *en trámite* y a más tardar, un día antes de la fecha de su vencimiento. Para la programación considerará horarios que no pongan en riesgo la operación de la guardería ni la seguridad de los niños inscritos.

5.2.19 La Directora verificará que la “Solicitud de Examen Médico de Admisión” haya sido requisitada correctamente y cumpla con los datos establecidos en la Política 5.2.14.

5.2.20 La Directora verificará que el niño reúna las condiciones de salud establecidas para acudir a guardería y registrará el resultado en el SIAG.

5.2.24 La Directora autorizará la inscripción del niño cuando el trabajador asegurado haya cumplido con los requisitos establecidos en la “Solicitud de inscripción a guardería del IMSS”.

5.2.27 Una vez que el trabajador asegurado cumpla con los requisitos para concluir el Trámite, dentro de los siete días hábiles de vigencia de la solicitud, la Directora modificará en el SIAG el estatus de solicitud *en trámite a inscrito*, con independencia del día de la semana en que ocurra. Con esta acción el niño estará formalmente inscrito.

IV. Programación del proceso de adaptación

5.2.29 La Directora programará la fecha de ingreso y los días en que se realizará el proceso de adaptación del niño conforme a lo establecido en el “Procedimiento de pedagogía para el servicio de guardería IMSS”.

Durante la programación del proceso de adaptación en las salas Lactantes A y B la Directora verificará que en ningún momento se genere hacinamiento para los trabajadores usuarios, ni riesgo para la operación adecuada de las salas de atención.

I.3.4 Selección de beneficiarios

Proceso realizado por los operadores de los programas para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado.

Inicia cuando la PDH documenta su derecho al servicio según requisitos de inscripción. Continúa con la verificación de la documentación de solicitud por parte de la Guardería y luego ésta emite solicitud de examen médico de admisión o SEMA a ser llenado por médico familiar de la UMF de adscripción o apoyo. El proceso concluye con la inscripción del infante en una guardería y su registro en el SIAG.

Sistemas empleados: SINDO o Sistema Integral de Derechos y Obligaciones; SIAG o Sistema de Información y Administración de Guarderías.

I.3.5 Producción de bienes o servicios

Herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del programa.

El proceso inicia cuando se cuenta con los estudios de factibilidad para sustentar los proyectos de inversión y modernización de unidades operativas del servicio de guardería los planes de construcción, ampliación, remodelación y equipamiento de guarderías de prestación directa, y las estrategias para atender la demanda del servicio de guardería, con base en los recursos presupuestales disponibles (guarderías directas). O en su caso, están contratadas las guarderías para prestación indirecta del servicio. Concluye cuando las guarderías están preparadas para brindar el servicio directo o indirecto.

Sistemas utilizados: SINDO o Sistema Integral de Derechos y Obligaciones; SIAG o Sistema de Información y Administración de Guarderías.

ATRIBUCIONES SEGÚN MO-DPES

7.1.3 Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil:

- Validar los requerimientos presupuestales de los órganos de operación administrativa desconcentrada para la construcción, ampliación, remodelación y equipamiento de guarderías de prestación directa.
- Validar el programa de expansión y las estrategias para atender la demanda del servicio de guardería, con base en los recursos presupuestales disponibles y evaluar los resultados de su aplicación y someterlos a autorización de su superior jerárquico.
- Validar el diseño de nuevos esquemas y modelos de atención y contratación, así como la modificación a los ya existentes, para ampliar la cobertura y mejora del servicio.

- Validar los estudios de factibilidad para sustentar los proyectos de inversión, expansión y modernización de las unidades operativas del servicio de guardería y someterlos a consideración de su superior jerárquico.
- Aprobar las disposiciones y lineamientos de observancia general y obligatoria en materia de administración, nutrición, fomento de la salud, pedagogía y actividades de apoyo terapéutico; así como los requerimientos en materia de infraestructura, aspectos legales y estándares de calidad y seguridad para el otorgamiento del servicio de guardería.
- Validar programas, cursos y esquemas de capacitación en materia del servicio de guardería, dirigidos al personal de los Departamentos de Guarderías y unidades operativas, así como de nivel central.

7.1.3.3 División de Expansión del Servicio de Guardería

- Analizar e integrar información para la elaboración de planes estratégicos y estudios de factibilidad en materia del seguro de guarderías.
- Subjefatura de División de Desarrollo de Modelos Arquitectónicos del Servicio de Guardería
- Desarrollar los estudios de factibilidad para sustentar proyectos de inversión y modernización de unidades operativas del servicio de guardería.
- 7.1.3.2. División de Regulación y Esquemas de Contratación del Servicio de Guardería:
 - Proporcionar asesoría técnica de la normatividad a los Departamentos de Guardería en los OOADS en materia de regulación normativa y de contratos del servicio de guardería.
 - Elaborar disposiciones y lineamientos legales aplicables a los esquemas de contratación para la prestación del servicio de guardería.
 - Evaluar y dar seguimiento a los aspectos legales de la prestación del servicio de guardería, para la mejora de los modelos de contratos y convenios.
- 7.1.3.2.1. Subjefatura de División de Contratos:
 - Elaborar e integrar los proyectos de actualización de contratos y convenios para la prestación del servicio de guardería en apego a las disposiciones legales vigentes.

7.1.3.1. División de Desarrollo Integral Infantil

- Coordinar la actualización de la normatividad que sustenta la operación de las áreas de fomento de la salud, alimentación, desarrollo pedagógico y las actividades de apoyo terapéutico en las guarderías, con la finalidad de estandarizar el servicio en el Sistema de Guarderías.
- Diseñar programas de capacitación en materia de nutrición, fomento de la salud, pedagogía y actividades de apoyo terapéutico del servicio de

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

guardería, dirigidos al personal normativo, de los Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada Estatales y Regionales al y operativo.

ATRIBUCIONES SEGÚN MO-JEFATURA DE SALUD EN EL TRABAJO, PRESTACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES

8.1. Jefatura de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales:

- Revisar y presentar a la persona Titular de la Delegación las propuestas para el desarrollo de proyectos de construcción, ampliación, remodelación y equipamiento de los servicios de guardería de prestación directa.
- Coordinar la aplicación de los programas de expansión y/o extensión de los servicios de guardería y verificar la elaboración de estudios de demanda e investigaciones sobre el impacto social de los servicios.
- Gestionar ante las áreas delegacionales los requerimientos en materia de conservación, mantenimiento, dotación de recursos humanos y materiales, equipo informático, así como elementos de higiene, seguridad y protección civil que sean necesarios para el adecuado funcionamiento del servicio de guarderías.

8.1.2. Departamento de Guarderías:

- Participar en la integración de expedientes necesarios para el proceso de adjudicación y contratación del servicio de guardería en la prestación indirecta.
- Revisar que se cumplan los requisitos administrativos y jurídicos en la administración del contrato o convenio del servicio de guardería en la prestación directa; y verificar la integración y actualización permanente de los expedientes de guarderías directas e indirectas.

MANUAL DE ORGANIZACIÓN DE GUARDERÍAS ESQUEMA MADRES IMSS

7.1 Corresponde a la Dirección

- 28. Gestionar con las áreas de los Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada, correspondientes los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros, así como los servicios generales, para que cuente con los servicios básicos, mantenimiento y conservación de los bienes muebles e inmuebles de la guardería, y demás servicios de carácter administrativo que sean necesarios para la adecuada operación y su óptimo funcionamiento.

NORMA PARA LA OPERACIÓN DEL SERVICIO DE GUARDERÍA, CLAVE: 3000-001-018.

7.1.7. El servicio de guardería se proveerá en instalaciones adecuadas, con mobiliario, equipo, material didáctico, libros y artículos de consumo de acuerdo

con el número de niños inscritos, así como material requerido para realizar las actividades para apoyo terapéutico en guardería Integradora, que cumplan con las condiciones de seguridad, higiene, funcionalidad, cantidad y calidad, con una plantilla de personal acorde con los indicadores requeridos y con el perfil determinado para cada puesto.

7.1.8. En el centro de atención, el servicio de guardería se organizará en las siguientes áreas: pedagogía, alimentación, fomento de la salud y administración. En las guarderías Integradoras se agregará el área para apoyo terapéutico a niños con discapacidad.

GUARDERÍAS DE PRESTACIÓN INDIRECTA

Existe un marco normativo que regula el diseño arquitectónico de las guarderías de prestación indirecta, así como el inicio y suspensión de operaciones como parte del Servicio de Guardería del IMSS. Este se integra por los siguientes:

- Lineamientos arquitectónicos para guarderías para el Modelo con OSC;
- Requisitos de diseño arquitectónico para proyectos de guarderías de prestación indirecta del IMSS;
- Lineamientos para el inicio de operaciones y la suspensión del servicio de guardería;
- Lineamientos para realizar actividades fuera del horario de atención convenido con el IMSS para la conclusión del primer grado preescolar.

PROCEDIMIENTO PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL EN EL SERVICIO DE GUARDERÍA DE PRESTACIÓN INDIRECTA

5.2.13 La Directora verificará que el personal de nuevo ingreso reciba de su jefe inmediato la inducción teórico-práctica al área y al puesto, como durante los primeros cinco días hábiles, conforme a los contenidos y acciones definidas por el Instituto en la “Constancia de inducción del trabajador al área y al puesto” DPES/CG/2022/PRS/07.

5.2.14 La Directora verificará que todo el personal de nuevo ingreso acredite el curso “Guarderías, Sano Retorno” disponible en la plataforma <https://climss.imss.gob.mx/> durante las dos primeras semanas a partir de su contratación.

5.2.15 La Directora verificará que el personal con el puesto de Asistente Educativa durante el primer mes de su contratación acredite el curso en línea “Inducción al puesto para Asistente Educativa” disponible en la plataforma <https://edutk.imss.gob.mx/> y, enviará semanalmente las constancias en archivo electrónico al Departamento de Guarderías para su registro en el Módulo de Capacitación de SIAG.

Adicionalmente, la producción del Servicio de Guardería del IMSS está sujeta a ordenamientos de observancia general para la prestación de servicios de cuidado infantil:

- Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, cuidado y desarrollo integral infantil;
- Reglamento de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, cuidado y desarrollo integral infantil;
- Lineamientos para otorgar las autorizaciones de modalidad y modelo de atención, así como los requisitos para acreditar el artículo 50 y el Capítulo VIII de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, así como los previsto en el capítulo IX de su Reglamento.

Por último, la elaboración de los modelos de contrato y convenios para la prestación del servicio de guardería está al amparo de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

I.3.6 Distribución de apoyos

Proceso a través del cual se envía el apoyo del punto de origen (en donde se obtuvo dicho bien o servicio) al punto de destino final (en donde se encuentra el beneficiario del programa).

El proceso inicia cuando las guarderías tienen niños y niñas inscritos. Concluye cuando las guarderías están preparadas para brindar el servicio. El personal que participa son las directoras, coordinadoras y personal de intendencia de las guarderías.

Sistema utilizado: SIAG o Sistema de Información y Administración de Guarderías.

PROCEDIMIENTO PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL EN LOS ESQUEMAS MADRES IMSS Y ORDINARIO

5.1.8 El Titular de la Jefatura de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales facilitará las gestiones del Departamento de Guarderías y de la Directora con las áreas pertinentes del OOAD o ante las autoridades locales competentes en relación con los recursos humanos para el buen funcionamiento de la guardería.

5.2.2 El Administrador gestionará de manera oportuna ante la Jefatura de Servicios de Desarrollo de Personal del OOAD, la dotación de recursos humanos para cubrir la plantilla autorizada, (mediante cobertura de vacantes y de

ausentismos programados) conforme a la normatividad aplicable vigente y notificará sus gestiones al Departamento de Guarderías.

5.2.3 El Titular del Departamento de Guarderías dará seguimiento a las gestiones relativas a la cobertura de plantilla que haga la guardería ante la Jefatura de Servicios de Desarrollo de Personal, con base en la “Plantilla Autorizada” para el centro de atención e informará vía correo electrónico el estatus de las mismas al Titular de la Jefatura de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales.

5.2.5 La Directora se asegurará que el Administrador registre las altas y las bajas de personal en el SIAG el día en que ocurran, o a más tardar el día hábil siguiente.

5.2.21 La Directora se asegurará que el personal de nuevo ingreso reciba la inducción al área y al puesto por parte de su jefe inmediato o a quien designe durante los primeros tres días hábiles posteriores a su ingreso, conforme a la “Guía de inducción al área y al puesto”, clave 1CA0-009-008 del “Procedimiento para la administración general de la capacitación”, clave 1CA0-003-001 y la integrará al “Expediente del trabajador”.

5.2.24 La Directora verificará que todo el personal de nuevo ingreso acredite el curso Guarderías, Sano Retorno disponible en la plataforma <https://climss.imss.gob.mx/> durante las dos primeras semanas a partir de su ingreso a la guardería.

5.2.36 El personal educativo de la guardería (Educadora, Técnico en Puericultura y Oficial en Puericultura), deberá tomar con carácter de obligatorio a partir de su difusión, así como el personal de nuevo ingreso durante los dos primeros meses de su contratación, el Taller “Crece Juntos”, en modalidad presencial con los replicadores formados para tal fin, o por video enlace con los facilitadores formados en esta modalidad o bien, en línea cuando esté disponible en alguna plataforma del IMSS.

PROCEDIMIENTO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS BÁSICOS EN GUARDERÍAS DEL IMSS

El procedimiento establece las actividades que debe realizar el personal de las guarderías que operan bajo el esquema Madres IMSS u Ordinario para brindar un servicio de calidad a los infantes beneficiarios. Se divide en cuatro etapas:

- I. *Suministro de los servicios básicos:* se verifica el abastecimiento de agua, luz, gas y teléfono, así como la cloración del agua y el funcionamiento de los sistemas hidráulico, eléctrico y sanitario.
- II. *Dotación de mobiliario, equipo y material:* se identifican las necesidades de cada área y se solicita al IMSS la asignación o reposición de los bienes requeridos, así como se lleva un control del inventario y la distribución de los mismos.

- III. *Servicios de intendencia:* se realizan las actividades de limpieza, desinfección y orden en todas las áreas de la guardería, así como se supervisa el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad.
- IV. *Mantenimiento preventivo y correctivo:* se elabora un programa anual de mantenimiento de las instalaciones y el equipo, se reportan las fallas o desperfectos al IMSS y se supervisa la ejecución de las reparaciones.

PROCEDIMIENTO PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL EN EL SERVICIO DE GUARDERÍA DE PRESTACIÓN INDIRECTA

43

Etapa I Cobertura de la plantilla

5.2.1 La guardería deberá contar al inicio de su operación o reinicio derivado de una suspensión con la Directora y el siguiente personal: Responsable de Fomento de la Salud, Educadora, Coordinadora del Área Educativa, Asesor de Nutrición, Jefe de Cocina; Asistentes Educativas conforme al número de niños inscritos; Auxiliares de Cocina y Auxiliares de limpieza suficientes para atender las necesidades del servicio y Vigilante. Para el área para apoyo terapéutico: Coordinadora del Área para Apoyo Terapéutico, Médico Especialista en Medicina Física y Rehabilitación, Terapeuta en lenguaje y Audición. Terapeuta Físico y en caso de que aplique Terapeuta de Aprendizaje, Terapeuta Ocupacional, Terapeuta Visual y Terapeuta en Psicomotricidad.

5.2.2. El prestador de servicio será responsable de que la unidad tenga la plantilla cubierta permanentemente conforme a lo normado para el esquema de atención, a la capacidad instalada y al número de salas y/o grupos que corresponda.

5.2.3. La Directora de la Unidad verificará que cuando se genere un cambio de puesto del personal contratado, se cumpla con todos los requisitos establecidos en el "Perfil de puesto" vigente para el puesto que ocupará.

5.2.4. La Directora de la Unidad vigilará que la contratación del personal se realice de acuerdo con los "Indicadores de plantilla de personal" y los "Perfiles de puesto", conforme al esquema de atención, a la capacidad instalada y al número de salas y/o grupos que corresponda y reportará al prestador si hay alguna vacante para su cobertura.

5.2.9. La Directora de la Unidad es la responsable del registro en el SIAG de las altas y las bajas de personal el día en que ocurran o al día hábil siguiente

Etapa II Inducción del trabajador al área y al puesto

5.2.16. La Directora de la Unidad verificará que el personal de nuevo ingreso reciba de su jefe inmediato la inducción teórico-práctica al área y al puesto, como durante los primeros cinco días hábiles,

5.2.17. La Directora de la Unidad verificará que todo el personal de nuevo ingreso acredite el curso Guarderías, Sano Retorno, durante las dos primeras semanas a partir de su contratación.

5.2.18. La Directora de la Unidad verificará que el personal con el puesto de Asistente Educativa durante el primer mes de su contratación acredite el curso en línea "Inducción al puesto para Asistente Educativa"

Etapa III Coordinación del personal

5.2.23. La Directora de la Unidad verificará que el personal registre la asistencia en el SIAG, utilizando el dispositivo de huella dactilar. En caso de falla de este registro lo hará de forma manual en el formato "Registro de asistencia manual del personal"

5.2.24. La Directora de la Unidad verificará que en todo momento el personal de la unidad se encuentre ubicado en el área correspondiente y realice las actividades asignadas conforme a su puesto.

5.2.28. El prestador de servicio se asegurará de que independientemente de los ausentismos programados y no programados se cumpla con los indicadores de plantilla normados y los comodines correspondientes a su unidad.

Etapa IV Capacitación continua en el trabajo

5.2.31. La Directora de la unidad, la Coordinadora del Área Educativa, la Coordinadora del Área para Apoyo Terapéutico, la Educadora, el Responsable de Fomento de la Salud, el Asesor de Nutrición o Jefe de Cocina deberán efectuar diariamente recorridos por la unidad, con la finalidad de supervisar la aplicación correcta de la normatividad y brindar la asesoría necesaria.

5.2.32. El prestador de servicio será responsable que se cumpla con la capacitación del personal con base en las necesidades detectadas y el "Programa de capacitación del servicio de guardería"

5.2.34. El prestador de servicio será responsable de que el personal reciba la capacitación en materia de Protección Civil y que ésta se apegue a lo que establecen los Estándares de Seguridad en Guarderías IMSS y la normatividad aplicable.

5.2.37. El personal de la unidad deberá ser capacitado como mínimo en una temática por trimestre atendiendo a la detección de necesidades, conforme a su puesto; y en los cursos que la CSGDII determine obligatorios.

PROCEDIMIENTO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS MATERIALES DEL SERVICIO DE GUARDERÍA DE PRESTACIÓN INDIRECTA

El procedimiento establece las acciones con las que debe cumplir el personal de las guarderías de prestación indirecta para que se brinde atención de calidad a las niñas y niños. Con respecto a la distribución de bienes y servicios, se establecen 4 categorías:

- I. *Acciones de limpieza:* Se realizan actividades de limpieza en las salas de atención de la unidad, así como se verifica el cumplimiento de las disposiciones de higiene aplicables.

- II. *Acciones de mantenimiento:* Se supervisa que el inmueble y mobiliario estén en condiciones óptimas para brindar el servicio óptimamente, se generan programas anuales de mantenimiento preventivo y correctivo y se ejecutan trabajos de conservación y mantenimiento en horas o días inhábiles.
- III. *Actividades de obra:* Todos los trabajos de obra en el inmueble deben realizarse fuera de los horarios de atención.
- IV. *Dotación de mobiliario, equipo y artículos de consumo:* La unidad deberá contar con oportunidad con los materiales, mobiliario, equipo y artículos de consumo, conforme a lo establecido en los procedimientos que correspondan a cada área.

La distribución de bienes y servicios requerida para la entrega de los componentes clave del Servicio de Guardería (pedagogía y apoyo terapéutico, fomento de la salud y alimentación), debe llevarse a cabo conforme a lo establecido en los procedimientos respectivos de cada elemento de atención:

GUARDERÍAS DE PRESTACIÓN DIRECTA

- Procedimiento de Pedagogía del Servicio de Guardería del IMSS;
- Procedimiento de Fomento a Salud del Servicio de Guardería del IMSS;
- Procedimiento de Alimentación del Servicio de Guardería del IMSS.

GUARDERÍAS DE PRESTACIÓN INDIRECTA

- Procedimiento de pedagogía del Servicio de Guardería de prestación indirecta;
- Procedimiento de fomento a la salud del Servicio de Guardería de prestación indirecta;
- Procedimiento de Alimentación del Servicio de Guardería de prestación indirecta.

I.3.7 Entrega de apoyos

Conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo.

El proceso es continuo, pues las guarderías reciben cotidianamente a los infantes admitidos. Concluye al terminar el periodo de derecho a la atención por edad o cambio de estatus de PDH. El personal involucrado es: directoras, coordinadoras y personal de intendencia de las guarderías.

Sistema utilizado: SIAG o Sistema de Información y Administración de Guarderías.

NORMA PARA LA OPERACIÓN DEL SERVICIO DE GUARDERÍA, CLAVE: 3000-001-018.

7.1.6. El personal del centro de atención establecerá y mantendrá una comunicación constante, abierta, cordial y respetuosa con el trabajador usuario o la persona autorizada para lograr un trabajo coordinado y continuo en el desarrollo del niño.

7.1.9. La Directora vigilará que en el centro de atención se atiendan los “Lineamientos para la prevención, detección, referencia y seguimiento del maltrato infantil en guarderías IMSS”, que a efecto emita la Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil.

7.1.10. La Directora deberá asegurarse que el trabajador usuario, la persona autorizada y el personal de la guardería conozcan la normatividad aplicable al servicio de guardería y los programas institucionales.

7.1.12. La Directora de guardería Integradora verificará que los niños que reciben atención en el área para apoyo terapéutico cuenten con “Solicitud de examen médico de admisión”, clave 3000-B09-304 o “Solicitud para seguimiento médico-terapéutico”, clave 3000-B09-306 en las que en el apartado de hallazgos de la exploración física, el médico haya indicado que el niño presenta discapacidad y que reúne las condiciones de la columna B.

7.1.13. La Directora verificará que para la atención, el cuidado y la educación de los niños se planeen y desarrollen actividades para potenciar su desarrollo integral, considerando sus necesidades, características e intereses, así como las disposiciones del programa educativo que corresponda.

7.1.14. El personal vigilará y atenderá permanentemente y sin distracción a los niños durante su estancia en el centro de atención, cuidando en todo momento su integridad física y emocional. Por ninguna razón los niños deberán estar solos o sin la supervisión estrecha del personal.

7.1.17. Para dar una alimentación sana, variada y suficiente a los niños, la guardería planeará, preparará y distribuirá los alimentos incluidos en los Cuadros Básicos de Nutriología y de Medicamentos Institucionales, en la cantidad establecida conforme a la normatividad vigente. Se preverá contar con alimentos de reserva para situaciones imprevistas o de emergencia, de acuerdo con lo dispuesto por el IMSS.

En cuanto a la entrega de los componentes del Servicio de Guardería (pedagogía, fomento de la salud y alimentación), cada esquema de atención cuenta con sus respectivos procedimientos.

*PROCEDIMIENTO DE PEDAGOGÍA DEL SERVICIO DE GUARDERÍA DEL IMSS Y
PROCEDIMIENTO DE PEDAGOGÍA DEL SERVICIO DE GUARDERÍA DE PRESTACIÓN
INDIRECTA*

Los procedimientos establecen las actividades para la atención, cuidado y realización de acciones pedagógicas en el servicio de guardería; en ambos casos, estas son categorizadas en 10 modalidades:

- I. *Recepción del niño:* Se da la bienvenida a niñas y niños de nuevo ingreso, se hace la distribución del personal para recibirlos en el vestíbulo de la unidad, se revisa su estado de salud e higiene y se registra su asistencia.
- II. *Ejecución de actividades libres e higiénicas:* Se hacen actividades de lavado de manos, cambio de pañal y control de esfínteres.
- III. *Ministración de alimentos:* Se hacen las actividades relacionadas con la generación de información para la preparación de alimentos (listas de asistencia, control de peso y talla, identificación de casos de modificación alimentaria) y con la ministración de platillos, leches e hidrataciones.
- IV. *Vigilancia del sueño o descanso:* Preparar las actividades de descanso y dar recorridos en las cunas y colchonetas para monitorear a las niñas y niños.
- V. *Ejecución de actividades recreativas:* Se realizan las actividades en horarios de recreo y activación física y se limpian y distribuyen juguetes en condiciones óptimas a las niñas y niños.
- VI. *Planeación de actividades pedagógicas:* Se hacen planeaciones de actividades pedagógicas para ser implementadas en el marco de la rutina diaria, se aplica el programa de educación preescolar, se elabora y organiza material didáctico y se hacen acciones de ambientación audiovisual en la guardería. En el caso de las guarderías de prestación directa, se hace la solicitud de material didáctico, de acuerdo con los requerimientos derivados de una planeación anual.
- VII. *Seguimiento de niños que presentan alteración de conducta para el aprendizaje de la autorregulación emocional:* Se determinan estrategias para dar atención y seguimiento a niñas y niños con alteraciones de conducta.
- VIII. *Evaluación del Desarrollo del Niño (EDN):* Se hacen evaluaciones iniciales, intermedias (de cambio de sala) y finales a los niños y, en su caso, se aplican programas de estimulación específicos.
- IX. *Cambio de sala del niño:* Se integra a las niñas y niños a sus nuevas salas con su correspondiente proceso de adaptación.

- X. *Entrega del niño:* Se realizan las acciones para entregar a las niñas y niños de las guarderías a su madre, padre o persona autorizada en condiciones óptimas.

*PROCEDIMIENTO DE FOMENTO DE LA SALUD DEL SERVICIO DE GUARDERÍA DEL IMSS Y
PROCEDIMIENTO DE FOMENTO DE LA SALUD DEL SERVICIO DE GUARDERÍA DE
PRESTACIÓN INDIRECTA*

Los procedimientos establecen las actividades y técnicas para el cuidado de la salud y del desarrollo de los niños, así como para la vigilancia de las condiciones de saneamiento ambiental de la guardería; en ambos casos, estas son categorizadas en 8 modalidades:

- I. *Control de inmunizaciones:* Acciones de seguimiento del cuadro de vacunación de las niñas y niños, en su ingreso a la guardería, de forma mensual y en su egreso.
- II. *Control de peso, talla y perímetro cefálico:* Acciones de seguimiento de la toma y control de peso, talla y perímetro cefálico de las niñas y niños, según su rango de edad y adecuaciones alimenticias.
- III. *Detección oportuna de casos que requieren atención médica:* Actividades diarias para dar atención a la salud de las niñas y niños durante su estadía en la guardería; se dividen en 5 submodalidades: a) Filtro sanitario e identificación de signos y síntomas de enfermedad; b) Casos que requieren atención médica por signos y síntomas de enfermedad; c) Identificación de lesión física o casos probables de maltrato o abuso infantil; d) Alteración del desarrollo; e) Casos de defunción.
- IV. *Vigilancia epidemiológica:* Acciones relacionadas con el saneamiento ambiental, levantamiento de una red negativa de casos de enfermedades infecciosas, control de brotes y alerta epidemiológica.
- V. *Ministración de medicamentos:* Acciones de recepción y validación de recetas médicas y ministración de medicina.
- VI. *Adecuación de la alimentación por alguna condición de salud:* Relación entre las áreas de fomento de la salud, pedagogía y alimentación para hacer modificaciones a la alimentación de niñas y niños según determinadas condiciones de salud.
- VII. *Atención de niños con discapacidad:* Actividades para la recepción, identificación y seguimiento al desarrollo de niñas y niños con discapacidad.

- VIII. *Apoyo a programas institucionales de promoción y fomento de la salud:* Promoción de la lactancia materna, apoyo al control del niño y la niña sanos, Programa de vacunación universal en guarderías y apoyo al Programa Institucional PREVENIMSS.

PROCEDIMIENTO DE ALIMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GUARDERÍA DEL IMSS Y PROCEDIMIENTO DE ALIMENTACIÓN DEL SERVICIO DE GUARDERÍA DE PRESTACIÓN INDIRECTA

Los procedimientos establecen las actividades de la alimentación en el servicio de guardería, para una dieta sana, variada y suficiente que cubra los requerimientos específicos, de acuerdo con la edad; en ambos casos, estas constan de 8 etapas:

- I. *Planear insumos:* Realizar la planeación de alimentos para cada periodo.
- II. *Solicitar insumos:* Hacer los requerimientos y órdenes de compra de alimentos y fórmulas infantiles.
- III. *Recibir insumos:* Verificar la calidad de los insumos para la preparación de alimentos y llevar un control de las madres y padres que entregan fórmulas especiales y leche materna.
- IV. *Almacenar insumos:* Almacenar los insumos, surtir el stock de alimentos y separar lo que será necesitado para la preparación de los menús del día.
- V. *Ajuste de raciones a preparar:* Verificar y ajustar con un día de anticipación los alimentos que serán preparados de forma diaria.
- VI. *Preparación de platillos y fórmulas infantiles:* Acciones para la preparación diaria de alimentos, según los niños asistentes a la guardería en cada régimen de alimentación (sala de atención) y las modificaciones alimentarias existentes.
- VII. *Distribución de platillos y fórmulas infantiles:* Actividades para servir los platillos y distribuirlos para que el personal de pedagogía los ministre a niñas y niños.
- VIII. *Realizar limpieza diaria y exhaustiva:* Actividades para desechar residuos, escamochar recipientes y utensilios y desinfectar el mobiliario y áreas de alimentación.
- IX. *Entrevistar al trabajador usuario:* Etapa exclusiva del procedimiento para guarderías de prestación directa, donde se indaga sobre la historia

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

alimentaria de las niñas y niños para determinar un plan de alimentación con base en la información obtenida.

- X. *Aspectos administrativos:* Requisitar y archivar formatos relacionados con la disponibilidad de stock y las actividades diarias en el área de alimentación.

PROCEDIMIENTO PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL EN GUARDERÍAS DE LOS ESQUEMAS MADRES IMSS Y ORDINARIO

50

5.2.9 La Directora, con apoyo de los Responsables de área verificarán que el personal se encuentre ubicado en el lugar de trabajo correspondiente a su categoría y realice las actividades diarias asignadas.

PROCEDIMIENTO PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL EN EL SERVICIO DE GUARDERÍA DE PRESTACIÓN INDIRECTA

5.2.21 La Directora verificará que en todo momento el personal de la guardería se encuentre ubicado en el área correspondiente y realice las actividades asignadas conforme a su puesto.

5.2.22 La Coordinadora del Área Educativa y la Coordinadora del Área para Apoyo Terapéutico en coordinación con la Educadora, realizarán la distribución de las Asistentes Educativas, dando prioridad, en caso de ausentismo, a la cobertura de las salas de atención o grupo correspondientes a los niños de 43 días a 6 meses de edad o del grupo I.

5.2.23 La Directora verificará que la Asistente Educativa sea asignada a una sala de atención o grupo diferente a la sala en la que se encuentre inscrito algún familiar.

I.3.8 Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos

Acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y funcionan de acuerdo con el objetivo planteado.

El proceso inicia desde que cada infante es inscrito y empieza a recibir el servicio. Finaliza hasta que cada infante deja de recibir el servicio.

Personal involucrado: directoras, coordinadoras y personal de intendencia de las guarderías.

Sistema utilizado: SIAG o Sistema de Información y Administración de Guarderías.

NORMA PARA LA OPERACIÓN DEL SERVICIO DE GUARDERÍA, CLAVE: 3000-001-018.

7.1.23. La Directora y los Responsables de las áreas de alimentación, pedagogía, fomento de la salud y administración, planearán, dirigirán y supervisarán constantemente las actividades que realiza el personal para que se lleven a cabo conforme a la normatividad del Instituto, y proporcionarán al personal a su cargo asesoría y capacitación para la correcta ejecución de las actividades y la mejora continua.

7.1.24. El personal del centro de atención emprenderá las acciones correctivas o preventivas necesarias a partir de la identificación de las áreas de oportunidad o acuerdos derivados de las sesiones del Consejo de Padres de Guarderías IMSS y de las visitas del Mecanismo de Participación Social en Guarderías IMSS, respecto de la operación del servicio.

*ATRIBUCIONES SEGÚN EL PROCEDIMIENTO PARA LA SUPERVISIÓN DE LA OPERACIÓN DEL SERVICIO DE GUARDERÍA.***5.2 Titular de la Jefatura de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales**

- 5.2.5 Gestionará los recursos humanos, financieros y viáticos del personal del Departamento de Guarderías, así como los materiales e insumos necesarios para dar total cumplimiento a las supervisiones ordinarias, supervisiones extraordinarias, visitas de verificación, sus respectivos seguimientos y resoluciones.
- 5.2.9 Gestionará ante el OOAD competente, la instrumentación de la rescisión del contrato de prestación o convenio de subrogación del servicio de guardería cuando corresponda como resultado de los incumplimientos identificados en una supervisión o visita de verificación.

5.3 Titular del Departamento de Guarderías

- 5.3.2 Realizará las acciones necesarias para homologar criterios entre el personal del Departamento de Guarderías para la correcta aplicación de la normatividad. Para ello, llevará a cabo al menos una reunión trimestral de la cual debe tener evidencia documental y en su caso, podrá realizar acompañamiento a la Coordinadora Zonal durante la supervisión, entre otras estrategias.
- 5.3.10 Realizará la planeación anual, considerando los aspectos descritos en el numeral 5.3.10.
- 5.3.18 Instruirá y verificará que la supervisión ordinaria y extraordinaria, se realicen conforme a la “Guía técnica de supervisión en guarderías”. Para el caso de una supervisión integral, las denominadas otras instituciones aplicarán sus propios instrumentos.

5.4 Coordinadora Zonal

- 5.4.1 Realizará las supervisiones ordinarias a las unidades adscritas al OOAD de conformidad con lo establecido en la planeación anual apoyándose del “Calendario anual de supervisiones ordinarias”, clave 3240-009-312 (Anexo 6).
- 5.4.4 Utilizará la “Cédula para supervisión de guarderías” conforme a la “Guía técnica de supervisión en guarderías”, durante una supervisión ordinaria o extraordinaria, y en caso de incumplimientos, recopilará las evidencias (fotografías, registros y documentos) necesarias que los sustenten.
- 5.4.5 Realizará una supervisión ordinaria presencial, supervisión ordinaria remota, extraordinaria o visita de verificación durante el horario de atención, sin que haya días intermedios entre el inicio y la conclusión de la supervisión. Asimismo, deberá supervisar al menos uno de los días, preferentemente el primero, al inicio del horario de atención y supervisar al menos uno de los días hasta el término del mismo.
- 5.4.7 Proporcionará asesoría, en caso de ser necesario, al personal de la unidad respecto a la operación del servicio de guardería durante la realización de una supervisión o visita de verificación de acuerdo con el marco legal y la normatividad aplicable.
- 5.4.10 Establecerá los plazos para corregir los incumplimientos resultantes de una supervisión o visita de verificación, contabilizados a partir del día natural siguiente de la entrega de resultados.
- 5.4.16 Realizará la supervisión de seguimiento en la fecha acordada para verificar la corrección de los incumplimientos detectados en una supervisión o visita de verificación, según corresponda. En caso de los incumplimientos que no ponen en riesgo la seguridad e integridad de los niños, se podrá acudir a verificar su cumplimiento en la misma fecha que el último seguimiento programado.
- 5.4.17 Brindará asesoría, la cual deberá documentarse para el caso de aquellas unidades que en la supervisión ordinaria o extraordinaria obtengan un resultado global menor a 80%, con el fin de reforzar aquellos aspectos necesarios y así mejorar el desempeño para que alcancen un resultado mínimo de 90%.

ESTÁNDARES DE SEGURIDAD EN GUARDERÍAS DEL IMSS

c. Los “Estándares de Seguridad en Guarderías del IMSS”, deben cumplirse en su totalidad por las guarderías que opera y subroga el Instituto, y su verificación será a través de la aplicación de la Cédula de Verificación de Medidas de Seguridad (CVMS).

g. El personal del OOAD acudirá semestralmente a revisar que los documentos emitidos por el tercer acreditado se encuentren vigentes, los sistemas de

alertamiento y vigilancia funcionen en su totalidad en ese momento. Así como, trimestralmente cuando se realice las supervisiones o visitas.

PROCEDIMIENTO PARA IDENTIFICAR ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA LA MEJORA CONTINUA EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE GUARDERÍA EN ESQUEMA ORDINARIO Y MADRES IMSS Y PROCEDIMIENTO PARA IDENTIFICAR ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA A MEJORA CONTINUA EN LA OPERACIÓN DEL SERVICIO DE GUARDERÍA EN PRESTACIÓN INDIRECTA

El objetivo de los procedimientos para identificar áreas de oportunidad para la mejora continua en las guarderías es establecer políticas y acciones para consolidar un proceso de mejora continua centrado en los niños, basado en la identificación de áreas de oportunidad, el monitoreo y evaluación permanente de los servicios para garantizar el desarrollo integral y la seguridad de los niños, así como la mejora e innovación de los procesos operativos.

En estos, se definen los procesos de autoevaluación y Comité de calidad, como mecanismos para identificar áreas de oportunidad en la operación de las guarderías.

Además, los procedimientos establecen las siguientes políticas generales, relevantes para el proceso de seguimiento global del Servicio de Guardería:

- La CSGDII dará a conocer los resultados obtenidos de los indicadores del servicio de guardería a las Jefaturas de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales, así como al Departamento de Guarderías a fin de dar seguimiento al cumplimiento de las metas establecidas.
- Corresponde al Titular del Departamento de Guarderías enviar a la CSGDII por los medios previstos, toda la información requerida para el cálculo de los indicadores del servicio de guardería.

I.3.9 Contraloría social y satisfacción de usuarios

Proceso a través del cual los beneficiarios puede realizar las quejas o denuncias que tengan del programa.

En el Servicio de Guardería, se desarrollaron los Consejo de Padres, como un mecanismo análogo a la contraloría social. En cuanto a la satisfacción de usuarios, existen tres mecanismos implementados institucionalmente cuyo propósito es impulsar la mejora continua de la operación en guarderías: Mecanismo de Participación Social en Guarderías en colaboración con la OSC Transparencia Mexicana; ii) el mecanismo sistematizado para la Manifestación de Opinión; y iii) el levantamiento de encuestas de satisfacción en las guarderías.

ATRIBUCIONES SEGÚN MO-DPES

7.1.3 Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil:

- Aprobar los proyectos de respuesta para atender las solicitudes de información, en cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública.
- Coordinar la atención de consultas, quejas y sugerencias en el ámbito de su competencia.

El proceso de transparencia en guarderías está permanentemente abierto mediante las vías siguientes:

- Página web: Transparencia en guarderías
- <https://imss.gob.mx/servicios/guarderias/transparencia#/>.

NORMA PARA LA OPERACIÓN DEL SERVICIO DE GUARDERÍA

7.1.24. El personal del centro de atención emprenderá las acciones correctivas o preventivas necesarias a partir de la identificación de las áreas de oportunidad o acuerdos derivados de las sesiones del Consejo de Padres de Guarderías IMSS y de las visitas del Mecanismo de Participación Social en Guarderías IMSS, respecto de la operación del servicio.

REGLAS GENERALES DE OPERACIÓN DEL CONSEJO DE PADRES DE GUARDERÍAS DE INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

Los Consejos de Padres de Guarderías IMSS son un órgano colegiado y favorecedor en la calidad de la prestación de los servicios de guardería para nuestros usuarios finales.

REGLAS GENERALES DE OPERACIÓN DEL MECANISMO DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN GUARDERÍAS

Madres y padres de familia participan voluntariamente en una visita a la guardería de la que son usuarios, observan las medidas de seguridad integral, así como aspectos generales relacionados con la operación de las guarderías de prestación indirecta y emiten su opinión a fin de colaborar en la identificación de áreas de oportunidad que contribuyan a la mejora continua del servicio. Este mecanismo facilita, estructura y sistematiza la participación de los padres de familia que utilizan el servicio de guardería del IMSS, en la observación de las medidas de seguridad integral que adoptan los prestadores de servicios (<http://www.imss.gob.mx/servicios/guarderias/participacion-social/acerca/>).

Cada Órgano de Operación Administrativa Desconcentrada (OOAD), prepara de manera mensual las visitas a las guarderías de acuerdo con su programación anual de recorridos, integra la documentación para invitar a los padres de familia seleccionados, el material que se utilizará durante las visitas y se organiza para proporcionar acompañamiento durante ellas.

LINEAMIENTOS PARA LA ATENCIÓN DE MANIFESTACIONES DE OPINIÓN DEL SERVICIO DE GUARDERÍA

Las Manifestaciones de Opinión (MO) del Servicio de Guardería son señalamientos de hechos que realiza una persona respecto a presuntas deficiencias en la prestación del servicio otorgado por las guarderías de prestación directa o indirecta del IMSS, y que puede recibirse mediante los siguientes medios de comunicación: vía telefónica, escrito, presencial, correo electrónico enviado a la dirección guarderias@imss.gob.mx y por el sitio web del IMSS <http://siag.imss.gob.mx/Quejas/CapturaQuejas/CapturarQueja>.

En la atención de cada MO, están involucrados: la CSGDII, por conducto de la División de Monitoreo y Evaluación y la División de Desarrollo Integral Infantil del Servicio de Guardería, el Departamento de Guarderías y las Directoras de las unidades.

PROCEDIMIENTO PARA IDENTIFICAR ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA LA MEJORA CONTINUA EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE GUARDERÍA EN ESQUEMA ORDINARIO Y MADRES IMSS Y PROCEDIMIENTO PARA IDENTIFICAR ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA A MEJORA CONTINUA EN LA OPERACIÓN DEL SERVICIO DE GUARDERÍA EN PRESTACIÓN INDIRECTA

- La CSGDII por medio de la División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería, comunicará al Titular de la Jefatura de Servicio de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales a través de cualquiera de los medios oficiales, lo referente a la aplicación de las “Encuestas de satisfacción del usuario del servicio de guardería”.

I.3.10 Evaluación y monitoreo

Proceso a través del cual el programa implementa ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como el monitoreo en el avance de sus indicadores, metas, etcétera.

La División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guarderías (DMESG) es la encargada de proponer los instrumentos metodológicos para la supervisión y evaluación de la aplicación de la normatividad, para que los OOAD supervisen los diferentes procesos de atención. La DMESG, monitorea lo que las diferentes Subdivisiones establecen en los diferentes documentos normativos para el otorgamiento del servicio de guardería.

El monitoreo de la Matriz de Indicadores para Resultados lo hace la Subjefatura de Programación y Presupuesto adscrita a la División de Expansión del Servicio de Guardería.

El monitoreo y la evaluación al desempeño del programa presupuestario “Servicio de guardería” está a cargo de la Dirección de Finanzas a través de la División de Política Presupuestaria y Evaluación de Desempeño (DPPED) la cual abarca entre otras, las evaluaciones de los programas presupuestarios del Instituto (tanto internas como externas), las fichas de monitoreo y evaluación, las fichas de información básica y los Aspectos Susceptibles de Mejora. La Coordinación de Presupuesto e Información Programática (CPIP) como Unidad de Evaluación del Instituto, gestiona la evaluación interna y externa de los Pp a cargo del IMSS.

Sistemas utilizados: SIAG, Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), y Sistema de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (SSAS).

ATRIBUCIONES SEGÚN MO-DPES

7.1.3 Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil:

- Aprobar los instrumentos metodológicos para la supervisión y evaluación de la aplicación de la normatividad del servicio de guardería.
- Aprobar los indicadores para evaluar los procesos sustantivos del servicio de guardería.
- Aprobar los mecanismos y estrategias para la mejora continua de los procesos en materia de nutrición, fomento de la salud, pedagogía, actividades de apoyo terapéutico, administración, infraestructura, así como de formación, desarrollo de habilidades y asesoría que requiere el personal del servicio de guardería, con la finalidad de que éste se proporcione con calidad y de acuerdo a la normatividad vigente.

7.1.3.1 División de Desarrollo Integral Infantil

- Proponer e implantar indicadores para evaluar el desempeño e impacto de los programas y acciones en materia de fomento a la salud, alimentación, desarrollo psicopedagógico y actividades para apoyo terapéutico.
- Proponer y ejecutar acciones de mejora a los procesos en materia de alimentación, fomento de la salud, pedagogía y actividades de apoyo terapéutico del servicio de guardería.
- Diseñar y evaluar iniciativas enfocadas a la modernización en el otorgamiento de los servicios de administración, nutrición, fomento de la salud, pedagogía y actividades para el apoyo terapéutico.

7.1.3.3 División de Expansión del Servicio de Guardería

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

- Proponer e implantar indicadores para evaluar el desempeño e impacto de los programas y acciones en materia de personal, espacios, equipamiento, sistemas constructivos y de instalaciones de inmuebles para el servicio de guardería.
- Evaluar los requerimientos presupuestales de los Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada Estatales y Regionales para la construcción, ampliación, remodelación y equipamiento de guarderías de prestación directa.

7.1.3.3.1 Subjefatura de División de Planeación y Presupuesto del Servicio de Guardería

- Realizar el seguimiento de la MIR.
- Reportar los informes mensuales, trimestrales y anuales de los avances del ejercicio programático y presupuestario que la Unidad de Evaluación presenta a la SHCP.

ATRIBUCIONES SEGÚN MANUAL DE ORGANIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE FINANZAS (MODF)

7.1.2.1 Coordinación de Presupuesto e Información Programática

- Coordinar la aplicación de los principios, criterios, lineamientos y metodologías para la implantación del Presupuesto basado en resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en el Instituto.
- Coordinar la integración de la Cuenta Pública.

7.1.2.1.2 División de Política Presupuestaria y Evaluación del Desempeño

- Evaluar los resultados de los indicadores de los programas presupuestarios, para incrementar la eficiencia en la aplicación del gasto programático mejorando el desempeño y la calidad de los servicios.
- Diseñar indicadores de los programas presupuestarios, para supervisar la ejecución presupuestaria, en materia de presupuesto y gasto programático.
- Evaluar las matrices de marco lógico e indicadores propuestos por las áreas normativas, para ser incorporadas al Anteproyecto de Presupuesto de Ingresos y egresos del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Realizar las acciones de seguimiento a la aplicación de los principios, criterios, lineamientos y metodologías del presupuesto basado en resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que al efecto emita la SHCP, con el fin de dar cumplimiento a las metas y objetivos de los programas presupuestarios.
- Integrar y difundir los resultados del Programa Anual de Evaluación, para proponer mejoras en los mecanismos de operación y evaluación que

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

permitan la consecución de los propósitos de los programas presupuestarios.

- Coordinar el seguimiento del Programa Anual de Evaluación (PAE) definido por las instancias competentes, con el propósito de dar a conocer las evaluaciones que se llevaran a cabo, así como las políticas y acciones que se aplicaran.
- Coordinar la contratación, operación y supervisión de la evaluación externa de los programas presupuestarios del Instituto, con el objeto de que sea objetiva, imparcial, transparente e independiente.
- Capacitar y asesorar a las unidades administrativas responsables del gasto en materia de evaluación de programas presupuestarios para un adecuado desempeño y ejercicio del presupuesto.
- Diseñar mecanismos de capacitación y construcción de capacidades en materia de evaluación y monitoreo de los programas presupuestarios a las unidades responsables del gasto.

NORMA PRESUPUESTARIA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

7.7.4 Evaluaciones de los Programas presupuestarios del Instituto

- La Coordinación de Presupuesto e Información Programática (CPIP) como Unidad de Evaluación del Instituto, gestionará la evaluación interna y externa de los Pp a cargo del IMSS.
- La CPIP será la responsable de comunicar vía oficio a las unidades responsables de la operación de los programas presupuestarios del Instituto el Programa Anual de Evaluación (PAE) de cada ejercicio fiscal.

7.7.4.4 Evaluaciones Externas

- La CPIP, será la responsable de la contratación y sus procedimientos conforme a la normatividad vigente en el IMSS, así como del seguimiento de las evaluaciones mandatadas en el PAE de cada ejercicio fiscal.
- La CPIP como Unidad de Evaluación del Instituto será la responsable de dar seguimiento a las evaluaciones a través de la aplicación de sus términos de referencia y de validar sus productos entregables.
- La CPIP difundirá los informes finales de la evaluación y el documento de posición u opinión institucional en la página de internet del Instituto, así como de su envío a la instancia coordinadora correspondiente y a las que establezca la normatividad aplicable.

7.7.4.5 Evaluaciones Internas

- La CPIP como Unidad de Evaluación del Instituto será la responsable de coordinar la integración de las evaluaciones internas mandatadas en el PAE de cada ejercicio fiscal conforme al cronograma de ejecución de las evaluaciones.
- La CPIP será la responsable de la difusión del informe final de las evaluaciones en la sección de Transparencia de la página de Internet del Instituto.

7.7.4.5.2 Fichas de Monitoreo y Evaluación

- Para la elaboración de las Fichas de Monitoreo y Evaluación (FMyE) mandatadas en el PAE de cada ejercicio fiscal, la CPIP será la responsable.

7.7.4.5.4 Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM)

- La CPIP coordinará el proceso de integración de los ASM a partir de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en las evaluaciones externas e internas realizadas a los Pp del Instituto, con la finalidad de implementar el proceso operativo para dar seguimiento a su cumplimiento.

Adicionalmente, es importante destacar que las evaluaciones internas y externas se sujetarán a lo establecido en los artículos 27, 45, 110 y 111 de la LFPRH,

al PEF del ejercicio que se trate, a los Lineamientos emitidos por la SHCP, la SFP y el CONEVAL y al PAE de cada ejercicio fiscal que emiten de manera conjunta la SHCP y el CONEVAL.

I.4 Análisis sobre el diseño que presenta el Pp E007 a través de su MIR tanto vigente como en proceso de actualización sobre los procesos asociados a la generación y distribución de los bienes que ofrece

La MIR del programa tiene 8 indicadores en total, uno a nivel de fin, dos a nivel de propósito, dos a nivel de componente y tres a nivel de actividad. A continuación, se presenta la MIR del Programa (2023).

Tabla 3. MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS DEL Pp E007

NIVEL	RESUMEN NARRATIVO	INDICADOR	SUPUESTOS
Fin	Contribuir al bienestar social e igualdad mediante el otorgamiento del servicio de guardería conforme al artículo 201 de la Ley del Seguro Social a través de la atención integral de las (los) niñas (os).	Porcentaje de permanencia de la población beneficiada	1. La economía favorece el crecimiento del mercado laboral formal y asegura los ingresos del seguro de guarderías y prestaciones sociales.
Propósito	Los trabajadores con derecho al servicio de guarderías permanecen en sus actividades laborales.	Tasa de variación de los lugares para el otorgamiento del servicio de guardería	1. La economía favorece el crecimiento del mercado laboral formal y asegura los ingresos del seguro de guarderías y prestaciones sociales.
		Horas promedio de estadía de los (as) niños (as) en guarderías	
Componentes	Servicios de guardería proporcionados a los hijos e hijas de los trabajadores con derecho al servicio de guardería.	Porcentaje de asistencia promedio diario	1. Los usuarios llevan a los menores a las guarderías
	Lugares otorgados en guarderías para atender la demanda de los trabajadores con derecho al servicio de guardería conforme a	Porcentaje de atención de la demanda potencial del	1. La demanda de guarderías es estable; 2. Las condiciones del mercado

NIVEL	RESUMEN NARRATIVO	INDICADOR	SUPUESTOS
	lo dispuesto en la Ley del Seguro Social.	servicio de guardería	laboral formal son constantes.
Actividades	Evaluación del grado de cumplimiento respecto de la normatividad aplicable vigente con la que se debe otorgar el servicio en las guarderías	Porcentaje de cumplimiento en la calidad del servicio	1. Se cuenta con los recursos financieros y humanos suficientes para llevar a cabo las actividades de supervisión.
	Evaluación de la percepción de la calidad que tienen los usuarios del servicio de guardería	Porcentaje de satisfacción de los usuarios del servicio de guardería	1. Que los usuarios del servicio estén dispuestos a responder la encuesta y que la información sea fidedigna.
	Aprovechamiento de los lugares con los que cuenta actualmente el sistema de guarderías en beneficio de los trabajadores que se encuentran en el supuesto del artículo 201 de la Ley del Seguro Social	Porcentaje de ocupación en guarderías	1. Los beneficiarios del servicio cumplen con los requisitos para la inscripción del menor en las guarderías del IMSS. 2. Existen lugares disponibles para otorgar el servicio

Derivado de la revisión de la MIR, se encontraron áreas de oportunidad tanto en la lógica vertical de la matriz, como la lógica horizontal. La primera se refiere a las relaciones de causalidad entre los cuatro niveles de objetivos y los supuestos. Por lo que el equipo evaluador realizó una propuesta de MIR que retoma elementos de la matriz actual del Programa; sin embargo, algunos de estos elementos se insertan en niveles diferentes a los originales, también se reformularon los resúmenes narrativos de los objetivos y se adicionaron supuestos.

La MIR actual no visibiliza actividades ejecutadas que permiten el logro de los componentes, por ejemplo, la capacitación del personal operativo de las guarderías; en otro caso uno de los indicadores a nivel de actividad es más pertinente a nivel de propósito.

En cuanto a los indicadores, dada la información con la que cuenta el programa pueden incorporarse indicadores más pertinentes para evaluar el desempeño del programa, particularmente en uno de los dos Componentes de la MIR (el

relacionado con los servicios de guardería brindados a las niñas y niños de la población derechohabiente) y a nivel de Propósito.

Igualmente, para ciertos indicadores es posible desagregar la información por sexo, esto, a fin de transparentar los esfuerzos del programa en el acceso igualitario al Servicio de Guardería para hombres y mujeres afiliados al IMSS; a través de la desagregación de datos es posible identificar los efectos diferenciados de los programas públicos en la sociedad. En particular, el Servicio de Guardería como programa impacta en el tiempo liberado de las mujeres derechohabientes en su rol de cuidadoras de sus hijas/hijos y, en otras condiciones, favorece directamente su incorporación al mercado laboral en el caso de las mujeres derechohabientes usuarias del servicio y de forma indirecta, en cuanto a las mujeres que son pareja de los varones derechohabientes.

La propuesta de MIR se presenta más adelante en la sección de Hallazgos y Resultados, específicamente en la subsección Consistencia entre la operatividad del programa en cuanto a la generación y distribución de los servicios que ofrece, respecto de la MIR.

I.5 Información histórica y reciente que permite entender la operación del Pp E007

Fundado en 1943, el IMSS se ha constituido como la principal institución del Sistema de Seguridad Social en México. En este contexto, la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales (DPES) es el órgano normativo encargado de otorgar y administrar las prestaciones económicas y sociales previstas en la LSS.

El Consejo Técnico del Instituto aprobó en 1995 la creación de la DPES, la cual quedó integrada por 3 coordinaciones que tenían bajo su responsabilidad el otorgamiento de los servicios de prestaciones de dinero, prestaciones sociales, guarderías, tiendas, velatorios, centros vacacionales y la atención a pensionados. Dichas coordinaciones fueron denominadas de Prestaciones Económicas, de Prestaciones Sociales y de Guarderías.

La DPES ha experimentado cambios estructurales, destinados a mejorar el ejercicio de sus facultades, que han impactado el funcionamiento y operación de los servicios de guardería. En 2001, acompañada de una serie de reestructuraciones al interior de la DPES y de sus respectivas coordinaciones, se creó la *División de Normatividad y Convenios* al interior de la Coordinación de Guarderías. Más adelante, en 2003, se modificó la denominación de Divisiones y Subjefaturas de División adscritas a la Coordinación: la Subjefatura de División del *Programa Institucional de la Mujer* pasó a ser de *Atención a la*

Infancia y a la Mujer, y la División del Programa Educativo Asistencial fue modificada a División de Desarrollo y Evaluación de Programas Operativos.

A raíz del incendio de la Guardería ABC en junio de 2009, se generaron cambios de fondo, particularmente, en materia de seguridad y protección infantil. Cambios que se alinean a Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (LGPSACDII), en la que se establecen los principios con los que deberán operar todas las estancias infantiles del país, sean públicas, privadas o mixtas y se señala que, en materia de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, se debe asegurar el acceso de niñas y niños a dichos servicios en condiciones de igualdad, calidad, seguridad y protección adecuadas, que promuevan el ejercicio pleno de sus derechos. Así, la Coordinación de Guarderías incorporó a su estructura la *Subjefatura de División de Infraestructura*, fortaleciendo las funciones de apoyo técnico para el diseño y evaluación de proyectos arquitectónicos que se requieren en el ámbito de su responsabilidad.

En 2011, la DPES llevó a cabo acciones de reordenamiento y reorganización de su estructura, aprobadas por el H. Consejo Técnico. Con lo anterior, la Coordinación de Guarderías pasó a denominarse *Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil (CSGDII)*. Sumado a esto, la CSGDII redimensionó sus procesos y fortaleció su estructura al incorporar los puestos de Subjefatura de División de Nutrición y Fomento de la Salud y la Subjefatura de División de Apoyo Técnico del Servicio de Guardería a través de cambios de adscripción; la Jefatura de División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería y la Subjefatura de División de Seguimiento de la Supervisión y Evaluación del Servicio de Guardería mediante movimientos compensados.

Asimismo, se cambiaron las denominaciones de diversos puestos de la Coordinación, a los que actualmente se les designa *División de Expansión del Servicio de Guardería*, con sus Subjefaturas de División de *Planeación y Presupuesto del Servicio de Guardería* y de *Desarrollo de Modelos Arquitectónicos del Servicio de Guardería*; así como *División de Regulación y Esquemas de Contratación del Servicio de Guardería*, con su respectiva *Subjefatura de División de Contratos*.

Otros hechos relevantes son los cambios efectuados desde 2016 en el esquema alimentario que se proporciona a las y los niños inscritos en las guarderías caracterizado por usar productos frescos y de temporada, grasas no saturadas y granos integrales, así como favorecer el consumo de agua simple.

Adicionalmente, desde 2019 se ha fortalecido la calidad en el cuidado infantil y la realización de cambios en los perfiles de asistentes educativas y oficiales de puericultura. Asimismo, se impulsó un plan de mejoras en la infraestructura física de guarderías ordinarias, dotándose de videocámaras a las salas de las guarderías en ambos esquemas de atención e implementándose el SIAG web.

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

En 2019, se priorizó el reforzamiento de los aspectos operativos y técnicos para promover, facilitar y brindar lactancia materna en sus variantes directa e indirecta, en la totalidad de las guarderías del Instituto, integrándose como tema de capacitación al personal de los Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada (antes Delegaciones).

En 2019, derivado de la implementación de un proyecto del IMSS con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), se desarrolló el Modelo de Atención y Cuidado inclusivo para las niñas y niños con discapacidad (MACI). Ese proyecto contempló un componente de capacitación de agentes educativos en materia de discapacidad e inclusión en dos modalidades, presencial y en línea.

Durante la pandemia, se emitieron los Lineamientos y Plan de Acción en Guarderías IMSS ante la posible presencia del nuevo Coronavirus (COVID-19), para proveer el servicio de guardería de forma segura y efectiva, los cuales se actualizaban conforme la evolución de la crisis sanitaria.

En 2020 se publicó una guía enfocada a la alimentación de las niñas y niños de 0 a 12 meses de edad que abarca la etapa de lactancia materna y la de alimentación complementaria hasta la integración de la dieta familiar.

En octubre de 2020, se reformaron los Artículos 201 y 205 de la LSS que implicó otorgar el derecho al servicio de Guardería a las personas trabajadoras, sin distinción de género.

En agosto de 2022, el H. Consejo Técnico aprobó modificaciones a la estructura orgánica básica: (Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada) las 35 Delegaciones (6 tipo "A" y 29 tipo "B" del Instituto, cambiando de denominación a Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada Estatales y Regionales.

Finalmente, en diciembre de 2022, se aprobó la actualización del Manual de Organización del Instituto Mexicano del Seguro Social (MOIMSS).

De acuerdo con el Manual de Organización de la DPES vigente (30.12.2022), la Dirección cuenta con una estructura integrada por: la Unidad de Prestaciones Económicas y Salud en el Trabajo, la Unidad de Prestaciones Sociales (cada Unidad tiene dos Coordinaciones en su interior), un Departamento Administrativo y la Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil (CSGDII), esta última, delegada al otorgamiento de servicios de guardería, definidos como un ramo de seguro en la LSS desde 1973.

De conformidad con el Manual de Organización de la Dirección, las funciones sustantivas de la CSGDII incluyen, entre otras: proponer la actualización de la normatividad para la operación y supervisión del servicio de guardería; supervisar la elaboración y el desarrollo del Programa Anual de Trabajo; difundir

a los Departamentos de Guarderías y, en su caso, a las unidades operativas, la normatividad institucional en materia del servicio de guardería; validar programas de apoyo técnico para los Departamentos de Guarderías en los OOAD; validar las propuestas de mejora regulatoria; aprobar la normatividad que sustenta la operación de las áreas de administración, nutrición, fomento de la salud, pedagogía y actividades de apoyo terapéutico, así como los requerimientos en materia de infraestructura, aspectos legales y estándares de calidad y seguridad para el otorgamiento del servicio de guardería; validar que el anteproyecto de presupuesto anual de guarderías integre los requerimientos presupuestales necesarios para el otorgamiento y expansión del servicio de guardería y someterlo a la aprobación de la DPES; aprobar la creación o actualización de sistemas de información para el control y administración del servicio de guarderías y coordinar los mecanismos que regulen la información que se genere; validar avances académicos relacionados con el desarrollo integral infantil susceptibles de incorporarse a la normatividad; Celebrar y presentar proyectos de convenios de colaboración con entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, Estatal, Municipal, y de la Ciudad de México, así como con el sector social o privado para el cumplimiento de fines institucionales en materia de su competencia; aprobar los instrumentos metodológicos para la supervisión y evaluación de la aplicación de la normatividad del servicio de guardería; aprobar los indicadores para evaluar los procesos sustantivos del servicio; aprobar los mecanismos y estrategias para la mejora continua de los procesos; y validar las estrategias para atender la demanda del servicio de guardería; validar los requerimientos presupuestales de los OOAD; validar el programa de expansión y las estrategias para atender la demanda del servicio de guardería entre otras.

II. Diseño metodológico y estrategia del trabajo de campo

En esta sección se presentan la metodología de la evaluación, la estrategia del trabajo de campo y los resultados de su implementación. En primer lugar, se incluyen los objetivos de la evaluación, se muestran los procesos identificados con base en el modelo general de procesos propuesto por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y se plantean las preguntas de investigación que guiaron el estudio.

La estrategia para el trabajo de campo tuvo sustento en el análisis de información proporcionada por las Áreas adscritas a la Coordinación del Servicio de Guarderías para el Desarrollo Infantil como Unidad Responsable de la Operación del Programa (UROPP). Adicionalmente, se resume el diseño de la encuesta en línea y los resultados correspondientes.

66

Objetivo general

Realizar un análisis sistemático de la gestión operativa del Pp E007 que permita valorar si dicha gestión cumple con lo necesario para el logro de las metas y objetivo del mismo. Así como, hacer recomendaciones que permitan la instrumentación de mejoras.

Objetivos Específicos

1. Describir la gestión operativa del Pp E007 mediante sus procesos en los distintos niveles de desagregación geográfica donde se lleva a cabo.
2. Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del Pp E007, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión del mismo.
3. Analizar si el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es consistente con la gestión y articulación de los procesos asociados a la generación y distribución de los bienes que ofrece el Pp E007.
4. Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro del objetivo del Pp E007.
5. Elaborar recomendaciones generales y específicas que el Pp E007 pueda implementar, tanto en su diseño, nivel normativo como operativo.

II.1 Temas y preguntas de investigación

Las preguntas que guiaron la evaluación son:

1. ¿Cuáles son los procesos y de qué forma se articula la gestión del Pp E007 a nivel nacional para lograr sus objetivos y cumplir con su misión?
2. ¿Cuáles son los principales problemas, limitantes y cuellos de botellas relacionados con la normatividad y la operación del programa, para lograr sus objetivos?

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

3. ¿Los instrumentos para evaluar el desempeño del Programa, principalmente la Matriz de Indicadores para Resultados, son adecuados y pertinentes en relación con los procesos para la generación y distribución de los bienes y servicios que entrega el Pp E007?
4. ¿La gestión y la articulación de los procesos operativos contribuyen al logro del objetivo del Pp E007?

Adicionalmente, se plantearon subpreguntas de investigación para guiar el análisis de cada uno de los procesos como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 4. PREGUNTAS DE EVALUACIÓN, SUBPROCESOS Y PROCEDIMIENTOS RELACIONADOS CON LOS PROCESOS

Proceso evaluado	Subpreguntas de investigación relacionadas	Subprocesos
Planeación	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿El Diagnóstico del Pp E007 permite conocer la demanda potencial por los servicios que entrega y generar el instrumento para evaluar el desempeño (MIR)? 2. ¿La planeación estratégica es el resultado de un ejercicio institucionalizado que involucra a los actores clave de gestión del Programa? 3. ¿Si tiene una necesidad presupuestaria la guardería de prestación directa, cuál es el proceso para formular el requerimiento de la necesidad? ¿Con quién se presenta o formula? 4. ¿Cuál es el proceso para que la Normativa de Guarderías lleve a cabo el seguimiento y atención de estas necesidades? 5. ¿Existe un documento resultado de la planeación estratégica? ¿Es claro, difundido y accesible? ¿En qué medida es utilizado para guiar la operación del Programa? 6. ¿La planeación está vinculada con el cumplimiento de los componentes del Programa? 7. ¿La planeación establece indicadores para medir los avances en las metas establecidas? ¿Las metas son 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planeación estratégica. 2. Presupuestación del SG. 3. Programación del SG. 4. Definición de objetivos, metas y elaboración de la MIR. 5. Normatividad del SG. 6. Planeación del SG en los OOAD. 7. Presupuestación en los OOAD. 8. Programación y coordinación en los OOAD.

Proceso evaluado	Subpreguntas de investigación relacionadas	Subprocesos
Difusión	<p>factibles y están orientadas a impulsar el desempeño?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ¿La estrategia de difusión es adecuada para llegar a la población objetivo del Programa? 2. ¿Los medios utilizados, el lenguaje y el contenido de los mensajes son pertinentes? 3. ¿Las herramientas y los mecanismos de comunicación institucional son adecuados para difundir la información derivada del programa a los actores involucrados? ¿Contribuyen a la articulación óptima de la gestión del programa? 	<ol style="list-style-type: none"> 9. Difusión interna de la normatividad. 10. Promoción de creación de guarderías en empresa y el campo. 11. Difusión externa del servicio de guardería dirigido a PDH.
Solicitud de Apoyos	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Existe un proceso claro, imparcial y explícito por medio del cual solicitar la afiliación o la entrega del bien o servicio? 2. ¿Los requisitos para solicitar el servicio se presentan de manera clara y completa? 3. ¿Los puntos de recepción de solicitudes son accesibles y suficientes? 4. ¿Existen mecanismos estandarizados para recibir y revisar el proceso de inscripción, así como registrar y dar trámite a las solicitudes? ¿Son adecuados estos mecanismos? 	<ol style="list-style-type: none"> 12. Proceso de inscripción.
Selección de beneficiarios	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Existe una metodología o proceso uniforme para la selección de beneficiarios? ¿Cuenta con criterios de selección y elegibilidad claros, estandarizados y sistematizados? 2. ¿La selección de beneficiarios es un proceso transparente e imparcial? ¿Es público el resultado? 3. ¿Existe información que permita conocer quiénes reciben los 	

Proceso evaluado	Subpreguntas de investigación relacionadas	Subprocesos
	<p>servicios del Programa? ¿Qué información integra el padrón?</p> <p>4. ¿Existen mecanismos para actualizar y validar el padrón de beneficiarios? ¿Son pertinentes?</p>	
<p>Producción de bienes y servicios</p>	<p>1. ¿El programa cuenta con un procedimiento para definir la actualización y expansión de los servicios que presta?</p> <p>2. ¿El proceso para producción de los bienes y servicios que ofrece el programa considera el diseño, ampliación, remodelación y construcción de espacio de guardería?</p> <p>3. ¿Se cuenta con los insumos y recursos suficientes para generar los bienes y servicios que entrega el programa, para atender la demanda de los servicios?</p> <p>4. ¿El Programa tiene los mecanismos para estimar la producción según posible demanda? ¿Son adecuados?</p> <p>5. ¿Existen mecanismos de control de calidad de los bienes y servicios? ¿Son pertinentes?</p>	<p>13. Expansión de la capacidad de atención en el SG.</p> <p>14. Licitación pública del SG.</p> <p>15. Contratos y Convenios para el SG.</p> <p>16. Reglamentación de los servicios prestados.</p> <p>17. Capacitación.</p>
<p>Distribución de bienes y servicios</p>	<p>1. ¿Los servicios que presta el programa se ubican geográficamente en donde se demanda dicho servicio?</p> <p>2. ¿Existen especificaciones sobre la ubicación de los servicios que entrega el programa? ¿Son adecuados respecto a normas y lineamientos existentes del programa?</p>	<p>18. Pedagogía del SG.</p> <p>19. Distribución de bienes y servicios en guarderías de esquema ordinario.</p> <p>20. Administración de personal en las guarderías del IMSS.</p> <p>21. Suministro y abasto en guarderías del IMSS.</p> <p>22. Nutrición y alimentación.</p> <p>23. Distribución de bienes y servicios en el servicio de guardería de prestación indirecta.</p>

Proceso evaluado	Subpreguntas de investigación relacionadas	Subprocesos
		24. Administración del personal de guardería de prestación indirecta. 25. Distribución del componente de alimentación en guarderías de prestación indirecta. 26. Componente de fomento a la salud en guarderías de prestación indirecta. 27. Apoyo terapéutico.
Entrega de apoyos	1. ¿El programa cuenta con los mecanismos para verificar la prestación de servicios conforme a la normatividad vigente y que lleguen a la población beneficiaria? ¿son adecuados para lograr los objetivos del programa? 2. ¿Se considera que son suficientes para lograr los objetivos del programa? 3. ¿Existen procesos estandarizados para verificar el cumplimiento de los servicios prestados en las guarderías?	28. Registro de asistencia, recepción y entrega de infantes en el SG. 29. Servicio de Pedagogía. 30. Fomento a la salud. 31. Apoyo terapéutico. 32. Procesos administrativos.
Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos	1. ¿El programa tiene un procedimiento para el monitoreo y el seguimiento a los beneficiarios que permitan identificar si los servicios se otorgan de acuerdo con los estándares establecidos por el IMSS? 2. ¿Existen procedimientos estandarizados para verificar el cumplimiento de los servicios en materia de pedagogía, alimentación, fomento a la salud y atención de niños con alguna discapacidad? 3. En caso de obras ¿El programa cuenta con un mecanismo de monitoreo que permita identificar	33. Supervisión de la operación. 34. Cédula de verificación de medidas de seguridad en guarderías IMSS (CVMS). 35. Autoevaluación. 36. Seguimiento global del Servicio de Guardería.

Proceso evaluado	Subpreguntas de investigación relacionadas	Subprocesos
	<p>si se realizaron acorde a la norma aplicable? ¿El monitoreo considera plazos para la revisión de condiciones obra y plazos posteriores?</p> <p>4. ¿Existe de manera sistematizada un documento que dé cuenta de los resultados de supervisión en la operación y la prestación de servicios del programa? ¿Es adecuado? ¿Los resultados se usan para implementar mejoras en la operación del Pp E007?</p>	
Contraloría social y satisfacción de usuarios	<p>1. ¿Existen mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios respecto de los servicios que otorga el Programa?</p> <p>2. ¿Existe evidencia para afirmar que las quejas y sugerencias que brindan los beneficiarios son utilizadas para la mejora continua del Programa?</p>	<p>37. Consejo de Padres en el Servicio de Guardería del IMSS.</p> <p>38. Mecanismo de participación social.</p> <p>39. Buzón de quejas y sugerencias.</p> <p>40. Manifestación de Opinión.</p> <p>41. Encuesta de satisfacción.</p> <p>42. Monitoreo.</p>
Monitoreo y Evaluación	<p>1. ¿Existen mecanismos internos para evaluar la eficiencia y eficacia del Programa? ¿Son adecuados para contribuir con el logro en los objetivos del Pp?</p> <p>2. ¿Existe evidencia de que las evaluaciones internas sean aprovechadas en la implementación de mejoras al Programa?</p> <p>3. ¿De qué forma se implementa y cuál es el aprovechamiento que se hace la evaluación externa del programa?</p>	<p>43. Evaluación.</p>

La metodología utilizada permitió responder las preguntas de investigación y cumplir con los objetivos de la evaluación. Como resultado, se elaboraron recomendaciones generales y específicas que son susceptibles de implementar y buscan contribuir a mejorar la gestión del programa.

II.2 Metodología

La Evaluación de Procesos es un estudio de carácter cualitativo que, a través de diversas estrategias de corte analítico, busca establecer y explicar las interacciones que son la condición de posibilidad de los resultados en la gestión del Pp E007. El enfoque cualitativo pretende la comprensión profunda de procesos sociales, sus dinámicas y estructuras, así como de su relación con los resultados observables de la interacción entre los distintos elementos que componen la unidad de análisis (el Pp E007, en este caso).

El enfoque cualitativo de esta evaluación empleó las siguientes herramientas cualitativas para la recolección y análisis de información:

- Análisis de gabinete
- Trabajo de campo
- Encuesta en línea

También se apoyó en otras técnicas metodológicas para el análisis:

- Estudio de caso o multicaso
- Análisis sistémico
- Análisis de contenido

II.2.1 Análisis de gabinete

Para el análisis de los procesos y diseñar la estrategia para el trabajo de campo el equipo evaluador tuvo a su alcance las fuentes documentales y normatividad aplicable al programa. En primera instancia, se solicitó a la UROPP por los conductos institucionales indicados, la documentación existente de índole normativa que aplica al Pp E007. La información proporcionada y analizada por el equipo evaluador en esta etapa del estudio se resume en la siguiente tabla.

Tabla 5. INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR LA UROPP E007

No.	Temática	Información proporcionada
1	Normatividad	<ul style="list-style-type: none"> • Manuales de organización • Procedimientos administrativos y operativos del servicio de guarderías de operación directa e indirecta • Estándares y normas de seguridad • Lineamientos y normatividad

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

No.	Temática	Información proporcionada
		interna para la operación de guarderías <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico del Pp E007 • Catálogo de guarderías
2	Padrón de derechohabientes	<ul style="list-style-type: none"> • Boletín estadístico de guarderías (junio 2023)
3	Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Cuenta pública 2022 • PEF Avance 2° trimestre 2023 • PEF 2023 (Análisis funcional programático económico financiero devengable)
4	Organización y estructura	<ul style="list-style-type: none"> • Catálogo de guarderías IMSS • Estructura programática PpE007
5	Diagnóstico y estrategia de atención	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico 2021 • MIR 2023 • Fichas de indicadores MIR 2023 • Reporte de avance 2° trim. 2023
6	Matriz de Indicadores para Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • MIR 2023
7	Evaluaciones y estudios	<ul style="list-style-type: none"> • Fichas de monitoreo: 2016-2017, 2017-2018, 2019-2020, 2020-2021, 2021-2022. • Fichas de evaluación y posicionamiento institucional: 2010-2011, 2016-2017, 2017-2018, 2019-2020, 2021-2022.

No.	Temática	Información proporcionada
8	Cuenta pública	<ul style="list-style-type: none"> MIR 2022 Pp E007 Cuenta pública 2022 Pp E007

Fuente: Elaboración propia.

La evaluación de procesos inició con la revisión y comprensión del contexto en el que el Pp E007 se ejecuta, y el análisis del marco normativo que lo rige. Este análisis incluyó el acopio, organización, sistematización y valoración de información contenida en registros administrativos, evaluaciones externas, documentos oficiales, documentos normativos, sistemas de información, y documentos relacionados con el Pp E007.

El análisis de gabinete aportó la información para mapear el ciclo operativo general de implementación del Pp E007, sus procesos y los elementos, componentes o subprocesos que los conforman. La información proporcionada por la UROPP permitió definir los criterios para la selección de la muestra analítica, así como las características del trabajo de campo.

La selección de las fuentes de información para la evaluación incluyó la normatividad asociada a la implementación del Pp E007 y la información que se genera de cada una de las instancias relacionadas con su operación, entre otros: unidades administrativas responsables de la implementación del servicio de guardería en los Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada (OOAD), guarderías de prestación directa y guarderías de prestación indirecta.

II.2.2 Análisis cualitativo

La investigación cualitativa es una categoría de diseño de investigación para la recolección, el análisis y la interpretación de datos que no son objetivamente mensurables. Ofrece técnicas para obtener respuestas de fondo, para comprender mejor las actitudes, creencias, motivos y comportamientos de los sujetos. Con las herramientas cualitativas se busca lograr una comprensión nueva de una situación, experiencia o proceso. La metodología cualitativa sirve para estudiar la naturaleza profunda de las realidades socioculturales, sus estructuras dinámicas, lo que da razón de los comportamientos y las manifestaciones de los sujetos. Busca la comprensión holística, de una totalidad social dada y pretende comprender la complejidad del entramado de relaciones.

A continuación, se presentan las principales técnicas cualitativas de levantamiento de información aplicadas durante las visitas de campo.

Entrevistas semiestructuradas

La metodología de entrevistas semiestructuradas es una técnica empleada en la investigación científica que permite abordar diversos temas de interés para la investigación propuesta, captando las creencias, opiniones, valores y conocimientos del entrevistado, que de otra manera no podrían ser asequibles

pues no son observables. Las entrevistas se desarrollan con base en una guía de temas y preguntas que la persona entrevistadora puede cambiar en el curso de la entrevista, según se desarrolle la conversación.

Grupos focales

Se trata de entrevistas conjuntas con sujetos de interés particular para la investigación planteada, en las que los participantes expresan libremente sus opiniones sobre los tópicos propuestos por el moderador o conductor del grupo. Su principal ventaja es que permite triangular las opiniones de individuos que comparten ciertas características de interés para la investigación propuesta. Adicionalmente, el intercambio de experiencias y opiniones entre los participantes permite enriquecer la reflexión y producir una participación mayor y de mejor calidad.

La mecánica operativa para llevar a cabo las entrevistas individuales y las sesiones de grupos focales consistió en los siguientes pasos: 1) lectura de la carta de consentimiento oral para llevar a cabo la entrevista o reunión de grupo focal y solicitud de autorización para grabar la sesión bajo la garantía de mantener el anonimato; 2) presentación sobre los objetivos y temas de la evaluación a cargo del equipo de investigación; 3) desahogo de la guía de entrevista bajo la conducción del equipo de investigación; 4) agradecimiento al entrevistado y/o participantes en el grupo focal por sus opiniones y aportaciones para mejorar la operación del Programa.

Observación directa de los procesos

En la medida en que el calendario operativo del Programa coincidió con las visitas de campo, se realizó observación directa de la operación en los OOAD y guarderías visitadas.

Para el proceso de entrega de apoyos en las guarderías, se identificaron los mecanismos existentes para registrar la asistencia de los beneficiarios y se observó la aplicación de distintas actividades de los procedimientos de pedagogía, fomento de la salud, alimentación y apoyo terapéutico; asimismo, en los OOAD, se vislumbraron aspectos de su realidad operativa, tales como la relación entre actores y el aprovechamiento de los recursos disponibles. De esta forma, durante la visita en los OOAD y guarderías, se complementaron las entrevistas y grupos focales, con la observación de algunos procesos en marcha al momento de la visita.

El análisis multicaso

La metodología para la selección de la muestra, que se describe más adelante en este capítulo, tiene fundamento en la herramienta para el “Análisis multicaso” el cual es un diseño de investigación que permite examinar e integrar varios casos o partes vinculados a un Todo, con el propósito de entender el comportamiento del Todo. El Todo puede ser una organización, una campaña, un programa o un problema. En la presente situación, el Todo es la operación del Pp E007 y se considera que un “caso” corresponde a un contexto

particular en el que opera el Programa, es decir, un OOAD o una entidad federativa.

Cada caso interesa porque pertenece a una colección particular que comparte una característica: están unidos, son miembros de un grupo o ejemplos de un mismo fenómeno. Cada caso es una realidad compleja, con su propio contexto y antecedentes sociales, económicos y políticos. Sin embargo, el interés está en comprender cómo funciona el Todo en diferentes situaciones. El interés en los casos radica en lo que pueden decirnos sobre el Todo. En este sentido, la visita a diferentes entidades federativas, en las que se recabó información de los procesos, permitió realizar este análisis y aportó información valiosa para identificar la operación del programa.

Las condiciones establecidas para considerar y definir la muestra analítica fueron las siguientes:

- Cada caso seleccionado es relevante para el Todo.
- Los casos seleccionados se presentan en contextos distintos.
- Los casos seleccionados permiten aprender sobre la complejidad del Todo y su contexto. Así, la muestra es heterogénea, es decir presenta las distintas situaciones, resultados y contextos con los que opera el Programa.
- Cada caso tiene una relación distinta con el Todo, en ocasiones pueden representar al Todo.
- Los casos seleccionados manifiestan situaciones típicas y atípicas, para ver cómo funciona el Todo en distintos ambientes.
- Considerando la logística y los recursos disponibles, se determinó que el estudio sería conformado por tres casos.

De acuerdo con esta lógica, se diseñó la muestra analítica, detallada más adelante. El análisis multicaso se encuentra desarrollado en el (Anexo XII).

Análisis de contenido

El análisis de contenido consiste en clasificar y codificar los elementos de un mensaje en categorías, con el objetivo de que aparezca el sentido de cada frase adecuadamente. Es decir, consisten en identificar los códigos utilizados por el emisor del discurso. El análisis de la información recabada durante la aplicación de entrevistas y grupos focales, particularmente con personas beneficiarias del Pp E007, se llevó a cabo bajo la técnica de análisis de contenido.

El resultado del análisis de información ayuda a la comprensión del fenómeno estudiado, aporta información para identificar la interpretación de los fenómenos por los actores relacionados; es decir, los informantes seleccionados en la muestra y finalmente, retomar el conocimiento para la elaboración de recomendaciones. Además, como resultado del análisis de contenido, se enriquecieron los hallazgos y resultados de la evaluación, recabados inicialmente mediante el estudio de gabinete y los métodos cualitativos

utilizados durante el trabajo de campo. En el (Anexo XII) se incluye la descripción y principales resultados de esta estrategia analítica.

Análisis sistémico

Además de la Gestión para Resultados (GpR) como marco conceptual para realizar esta evaluación, el análisis se apoyó en el enfoque sistémico para la interpretación de la operación del Pp E007. Este enfoque analítico aportó comprensión de la forma en que el programa incide en los espacios locales, sin perder de vista su interacción con el resto del sistema en el que se implementa.

Para Ortega (2017), un “sistema es un objeto (material o conceptual) formado por componentes que se relacionan y que cuentan con una composición, estructura y entorno.” En este marco, el enfoque sistémico permitió definir si cada uno de los casos son en sí mismo un sistema y la forma en que se relacionan con el más amplio sistema a nivel nacional.

De manera general, los sistemas tienden a crear sus propios elementos e interrelaciones. Así, el enfoque sistémico ayudó a identificar las características generales del sistema en el ámbito local (OOAD), y relacionarlo con la implementación del programa en el amplio espectro del servicio de guarderías del IMSS a nivel nacional. Lo anterior favoreció una comprensión profunda tanto de los casos de estudio como de la gestión del Pp E007. El análisis de sistémico de los actores que conforman la implementación del Pp E007 se presenta en (Anexo XII).

II.3 Diseño de la estrategia para el trabajo de campo

Utilizando la información proporcionada por la UROPP, que incluye la relación de OOAD y guarderías a nivel nacional, y el *Boletín Estadístico de Guarderías*, se propuso la selección de una muestra analítica que permitiera identificar la mayor diversidad en la gestión del programa en un número limitado de casos, para evaluar los procesos del Pp E007. El trabajo de campo fue realizado mediante el levantamiento de información en las unidades administrativas que norman la gestión del programa a nivel central en la UROPP y en tres entidades federativas.

II.3.1 Levantamiento de información en el nivel central del IMSS

El trabajo de campo a nivel central se realizó mediante entrevistas semiestructuradas y a profundidad con los funcionarios adscritos a la Coordinación del Servicio de Guarderías para el Desarrollo Integral Infantil. Las entrevistas se llevaron a cabo del 23 al 25 de agosto de 2023, bajo el formato presencial o virtual que resultara más adecuado para cada actor entrevistado. La División de Política Presupuestaria y Evaluación del Desempeño como área técnica en el IMSS a cargo de la evaluación, apoyó con las gestiones para coordinar la programación de entrevistas. El equipo evaluador se dividió en dos grupos, para trabajar simultáneamente en el levantamiento de información y

concluir en las fechas previstas. Las entrevistas realizadas en el nivel central del programa fueron las siguientes:

Tabla 6. ENTREVISTAS REALIZADAS EN OFICINAS CENTRALES

Tipo de entrevista	Actor (Cargo)	Procesos y/o temas relacionados
Individual	Titular de la División de Desarrollo Integral Infantil	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación • Producción de bienes y servicios • Distribución de bienes y servicios • Entrega de apoyos
Individual	Titular de la Subjefatura de División de Nutrición y Fomento a la Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Producción de bienes y servicios • Distribución de bienes y servicios • Entrega de apoyos
Individual	Titular de la Subjefatura de División de Desarrollo Psicopedagógico	<ul style="list-style-type: none"> • Producción de bienes y servicios • Distribución de bienes y servicios • Entrega de apoyos
Conjunta	Titular de la División de Regulación y Esquema de Contratación del Servicio de Guardería Titular de la Subjefatura de División de Contratos	<ul style="list-style-type: none"> • Producción de bienes y servicios • Distribución de bienes y servicios
Individual	Titular de la División de Expansión del Servicio de Guardería	<ul style="list-style-type: none"> • Ciclo de gestión del Pp E007
Individual	Titular de la Subjefatura de División de Planeación y Presupuesto del Servicio de Guardería	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación • Difusión • Producción de bienes y servicios • Monitoreo y evaluación
Individual	Titular de la Subjefatura de División de Desarrollo de Modelos Arquitectónicos del Servicio de Guardería	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación • Producción de bienes y servicios • Distribución de Bienes y Servicios
Individual	Titular de la Subjefatura de División de Apoyo Técnico del Servicio de Guardería	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación • Difusión

Tipo de entrevista	Actor (Cargo)	Procesos y/o temas relacionados
		<ul style="list-style-type: none"> Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos Monitoreo y evaluación
Conjunta	Titular de la División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería Titular de la Subjefatura de División de Seguimiento de la Supervisión y Evaluación del Servicio de Guardería	<ul style="list-style-type: none"> Planeación Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos Contraloría social y satisfacción de usuarios
Conjunta	Titular de la División Programática y Presupuestaria Personal adscrito a la División (dos funcionarios)	<ul style="list-style-type: none"> Presupuestación Programación
Individual	Titular de la División de Servicios Digitales para Prestaciones Económicas y Sociales	<ul style="list-style-type: none"> Planeación
No. De entrevistas a nivel central:		13

Duración de entrevistas en oficinas centrales

Las entrevistas tuvieron una duración máxima de 90 minutos. Se realizaron once entrevistas a un total de 15 personas que regulan la gestión del programa en oficinas centrales.

Cronograma de entrevistas en oficinas centrales

El cronograma para la realización de las entrevistas en oficinas centrales se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 7. CRONOGRAMA DE ENTREVISTAS EN OFICINAS CENTRALES

Actor (Cargo)	Agosto		
	23	24	25
Titular de la División de Desarrollo Integral Infantil			
Titular de la Subjefatura de División de Nutrición y Fomento a la Salud			

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

Actor (Cargo)	Agosto		
	23	24	25
Titular de la Subjefatura de División de Desarrollo Psicopedagógico			
Titular de la División de Regulación y Esquema de Contratación del Servicio de Guardería			
Titular de la Subjefatura de División de Contratos			
Titular de la jefatura del Departamento Administrativo			
Titular de la División de Expansión del Servicio de Guardería	<i>Realizada el 9 de agosto de 2023.</i>		
Titular de la Subjefatura de División de Planeación y Presupuesto del Servicio de Guardería			
Titular de la Subjefatura de División de Desarrollo de Modelos Arquitectónicos del Servicio de Guardería			
Titular de la Subjefatura de División de Apoyo Técnico del Servicio de Guardería			

Actor (Cargo)	Agosto		
	23	24	25
Titular de la División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería			
Titular de la Subjefatura de División de Seguimiento de la Supervisión y Evaluación del Servicio de Guardería			
Titular de la División Programática y Presupuestaria			
Personal adscrito a la División (dos funcionarios)			
Titular de la División de Servicios Digitales para Prestaciones Económicas y Sociales			

II.3.2 Selección de la muestra en entidades federativas

La selección de la muestra analítica es de naturaleza cualitativa; así, se definieron criterios de selección en función de los objetivos de la evaluación. Para definir la muestra, se utilizó la información que el equipo evaluador tuvo a su alcance derivado del análisis de gabinete y las entrevistas con el funcionariado a cargo del programa en la CSGDII. El propósito del diseño buscó garantizar la variabilidad de la muestra seleccionada.

En la selección de la muestra se utilizaron criterios analíticos para definir una muestra intencional de entidades federativas y de guarderías en las que se desarrolló el trabajo de campo. Documentar la muestra seleccionada permitió mostrar una diversidad de situaciones operativas que ilustran la realidad de la gestión del Pp E007.

El trabajo de campo incluyó tres entidades federativas / OOAD. Esta delimitación fue suficiente para el análisis de los procesos, ya que el Pp E007 tiene una instancia normativa centralizada, por lo que se partió del supuesto de que los procesos se ejecutan de manera relativamente homogénea en cumplimiento de los lineamientos y procedimientos normados centralmente.

Así, a partir del supuesto de relativa homogeneidad en la implementación de los procesos, se identificó que esta puede cambiar por razones de índole diversa como: el contexto en el que se desarrolla el programa a nivel local, condiciones operativas y/o de personal en los OOAD, la complejidad operativa derivada de la situación geográfica, vías de comunicación, seguridad etc., pero no por diferencias en la normatividad.¹⁰

II.3.3 Muestra analítica

Derivado del enfoque cualitativo de la evaluación, los casos no fueron elegidos bajo los principios del muestreo probabilístico que es propio de la estadística;¹¹ por lo tanto no fue posible hacer inferencia estadística a partir de los resultados derivados del análisis. Sin embargo, mediante la metodología aplicada es posible explicar las características, condiciones y motivaciones de los actores y del contexto en que se implementa el programa.

Para establecer los criterios de selección y elaborar la matriz analítica se utilizó la información disponible; se definieron los siguientes criterios, de conformidad con el alcance de la evaluación:

1. Distribución geográfica (regionalización).
2. Operación de guarderías bajo los distintos esquemas de administración (directa e indirecta).
3. Número de guarderías operando por tipo y esquema.
4. Capacidad de atención.

La metodología detallada para el diseño de la muestra de entidades federativas se presenta en el (Anexo X).

II.3.4 Criterios para la selección de los casos de estudio

La finalidad de los criterios fue lograr que la combinación en la selección reflejara la mayor diversidad posible; los criterios considerados son: i) regionalización, ii) nivel de operación, iii) esquemas de atención y; iv) capacidad instalada de atención.¹²

Regionalización

¹⁰ Esta situación difiere de los casos en los que la operación es descentralizada o participativa y, por lo tanto, la aplicación de los procesos resulta muy heterogénea entre entidades federativas, por lo que es necesario generar una muestra más amplia de estados a visitar en el marco de un estudio cualitativo.

¹¹ Al respecto puede consultarse Cortés, Fernando (2008). "Selección no aleatoria y validez. A propósito de la evaluación cualitativa de Oportunidades". En Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales. México: El Colegio de México. Pp. 59-95.

¹² Los datos empleados para la selección de la muestra provienen principalmente del Boletín estadístico de guarderías del mes de junio de 2023.

El tema regional es relevante para identificar diferencias en la ejecución de políticas y programas. El hecho de que la normatividad y procesos operativos del Pp E007 se diseñan y definen centralmente, permite plantear la hipótesis de que la implementación es homogénea en cualquier contexto en el que se realice; así, incluir este criterio permitió comprobar si la ejecución de los procesos se realiza de manera uniforme en los OOAD del norte, centro y sur del país o, en su defecto, existen factores regionales que inciden en la ejecución de ciertos procesos o actividades.

Se dividió el país en tres regiones (Norte, Centro y Sur), sumadas a la categorización de Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) para los OOAD Norte y Sur de la Ciudad de México. Se incluyó en la muestra un estado de cada una de las regiones. La distribución regional de los OOAD es la siguiente:

Tabla 8. DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE OOADS

Zona norte	Zona centro	Zona sur	ZMVM
Baja California	Aguascalientes	Campeche	CDMX Norte
Baja California Sur	Guanajuato	Chiapas	CDMX Sur
Chihuahua	Hidalgo	Guerrero	
Coahuila	Estado de México Oriente	Oaxaca	
Colima	Estado de México Poniente	Quintana Roo	
Durango	Michoacán	Tabasco	
Jalisco	Morelos	Veracruz Norte	
Nayarit	Puebla	Veracruz Sur	
Nuevo León	Querétaro	Yucatán	
Sinaloa	San Luis Potosí		
Sonora	Tlaxcala		
Tamaulipas			
Zacatecas			

Criterio de operación de guarderías de administración directa e indirecta.

La primera característica de los casos seleccionados es que en la entidad federativa operen guarderías de administración directa y guarderías de administración indirecta. Lo anterior cumplió el objetivo de identificar las diferencias entre la ejecución de los procesos de ambos tipos de esquema de atención. Con la aplicación de este criterio se identificaron las OOAD en las que no se cumple con el criterio, mismas que fueron descartadas como entidades susceptibles de la muestra, (la desagregación de número de guarderías de administración directa e indirecta por OOAD se encuentra en el Anexo X).

Tabla 9. OOADs NO SUSCEPTIBLES DE SER INCLUIDAS EN LA MUESTRA POR CRITERIO DE ESQUEMAS DE ATENCIÓN

OOAD /entidad federativa
Campeche
Tlaxcala
Veracruz Sur
Zacatecas

Criterio de número de guarderías operando por tipo y esquema.

- a. Se identificaron los OOAD con el número mínimo y máximo de guarderías de administración directa, al igual que el mínimo y máximo de guarderías de administración indirecta; las entidades que se encuentran en los extremos operativos del programa fueron descartadas

Tabla 10. OOADs NO SUSCEPTIBLES DE SER INCLUIDAS EN LA MUESTRA POR CRITERIO CANTIDAD DE GUARDERÍAS

OOAD /entidad federativa
Chihuahua
Jalisco
Tabasco

Asimismo, se descartaron de la muestra los dos OOAD de la Ciudad de México. Lo anterior porque, adicionalmente a las tres entidades federativas seleccionadas, se consideró hacer una visita a una guardería de esquema Madres IMSS ubicada en CDMX. Además, se tomó en cuenta que se trata de una entidad próxima al equipo evaluador, en caso de que este requiriera hacer visitas/entrevistas complementarias. Sin embargo, por cuestiones relacionadas con el calendario de entregas de la presente evaluación, no se llevó a cabo esta propuesta adicional.

A partir de la identificación del número de guarderías por tipo y esquema de administración, se clasificaron los OOAD en tres rangos o niveles de operación (alto, medio y bajo) dependiendo del número de guarderías de administración directa, y el mismo ejercicio se realizó para el número de guarderías de administración indirecta. Los pasos seguidos se describen en el Anexo X. Como resultado, los rangos para las guarderías de administración directa e indirecta fueron los siguientes:

Tabla 11. RANGOS PARA LA CLASIFICACIÓN POR NO. DE GUARDERÍAS DE OPERACIÓN DIRECTA

RANGO GUARDERÍAS ADMINISTRACIÓN DIRECTA	TOTAL, DE OOAD	NIVEL
Unitario	12	Bajo
2 a 3	7	Medio
4 a 5	7	Alto

Tabla 12. RANGOS PARA LA CLASIFICACIÓN POR NO. DE GUARDERÍAS DE OPERACIÓN INDIRECTA

RANGO GUARDERÍAS ADMINISTRACIÓN INDIRECTA	TOTAL, DE OOAD	NIVEL
12 a 17	7	Bajo
18 a 39	11	Medio
40 a 71	8	Alto

La clasificación de cada OOAD respecto de los criterios se muestra en la siguiente tabla. Los OOAD que no fueron descartados en esta sección, fueron integrados en la matriz analítica junto con el resto de los criterios para seleccionar la muestra.

Tabla 13. DISTRIBUCIÓN DE LOS OOADs RESPECTO DEL RANGO DE NO. DE GUARDERÍAS POR ESQUEMA OPERATIVO

OOAD No.	OOAD / entidad	No. guarderías admin. directa	Clasificación guarderías directa	No. guarderías admin. indirecta	Clasificación guarderías indirecta
1	Aguascalientes	1	BAJO	29	MEDIO
2	Baja California	3	MEDIO	53	ALTO
3	Baja California Sur	1	BAJO	12	BAJO
5	Coahuila	5	ALTO	52	ALTO
6	Colima	1	BAJO	17	BAJO
7	Chiapas	1	BAJO	14	BAJO
9	Durango	1	BAJO	18	MEDIO
10	Guanajuato	5	ALTO	65	ALTO

OOAD No.	OOAD / entidad	No. guarderías admin. directa	Clasificación guarderías directa	No. guarderías admin. indirecta	Clasificación guarderías indirecta
11	Guerrero	2	MEDIO	12	BAJO
12	Hidalgo	1	BAJO	17	BAJO
14	Estado de México Oriente	5	ALTO	47	ALTO
15	Estado de México Poniente	3	MEDIO	28	MEDIO
16	Michoacán	3	MEDIO	34	MEDIO
17	Morelos	1	BAJO	27	MEDIO
18	Nayarit	1	BAJO	17	BAJO
19	Nuevo León	5	ALTO	71	ALTO
20	Oaxaca	1	BAJO	12	BAJO
21	Puebla	4	ALTO	30	MEDIO
22	Querétaro	1	BAJO	28	MEDIO
23	Quintana Roo	1	BAJO	18	MEDIO
24	San Luis Potosí	2	MEDIO	29	MEDIO
25	Sinaloa	2	MEDIO	50	ALTO
26	Sonora	5	ALTO	53	ALTO
28	Tamaulipas	5	ALTO	65	ALTO
30	Veracruz Norte	3	MEDIO	27	MEDIO
32	Yucatán	1	BAJO	23	MEDIO

Criterio de capacidad instalada de atención.

Este criterio se refiere al número de espacios de guardería con que se cuenta en cada OOAD. Con criterios similares a la segmentación por el número de guarderías, se hizo una distribución de los OOAD con base en los espacios, que se identifican como la capacidad de atención instalada. El objetivo fue incluir en la muestra tres OOAD cuya capacidad de atención respecto del número de espacios para recibir infantes representen a cada uno de los rangos (bajo, medio, alto) en los que se distribuyen. Los pasos seguidos para hacer la

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

clasificación de los OOAD según su capacidad instalada se narran en el (Anexo X).

Tabla 14. RANGOS PARA LA CLASIFICACIÓN POR CAPACIDAD INSTALADA EN LOS OOAD / ENTIDADES FEDERATIVAS

No. De espacios en guarderías del IMSS	Total, de OOAD	Nivel
1,687 a 2,462	3	Bajo
2,463 a 7,202	15	Medio
7,203 a 14,242	8	Alto

Tabla 15. CLASIFICACIÓN DE LOS OOADS RESPECTO DEL RANGO DE CAPACIDAD INSTALADA DE ATENCIÓN

OOAD / entidad	Capacidad Instalada (espacios en guarderías)	Rango por capacidad instalada
Aguascalientes	5 564	MEDIA
Baja California	10 851	ALTA
Baja California Sur	2 260	BAJA
Coahuila	10 458	ALTA
Colima	3 101	MEDIA
Chiapas	2 057	BAJA
Durango	3 870	MEDIA
Guanajuato	14 216	ALTA
Guerrero	2 864	MEDIA
Hidalgo	2 872	MEDIA
Estado de México Oriente	8 681	ALTA
Estado de México Poniente	5 618	MEDIA
Michoacán	7 192	MEDIA
Morelos	4 752	MEDIA
Nayarit	3 285	MEDIA
Nuevo León	14 242	ALTA
Oaxaca	1 687	BAJA
Puebla	4 912	MEDIA

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

OOAD / entidad	Capacidad Instalada (espacios en guarderías)	Rango por capacidad instalada
Querétaro	6 039	MEDIA
Quintana Roo	4 106	MEDIA
San Luis Potosí	5 807	MEDIA
Sinaloa	9 784	ALTA
Sonora	12 204	ALTA
Tamaulipas	12 714	ALTA
Veracruz Norte	4 200	MEDIA
Yucatán	3 858	MEDIA

III.3.5 Matriz analítica para la selección de la muestra en el trabajo de campo de la evaluación del Pp E007

Con base en los criterios anteriores se construyó la matriz analítica, que fue la base para seleccionar los OOAD visitados en el trabajo de campo. Dicha matriz reúne el conjunto de criterios a partir de los cuales se seleccionó la muestra, como se describe en la siguiente tabla.

Tabla 16. MATRIZ ANALÍTICA

OOAD / entidad	Región	No guarderías admin. directa	Clasificación guarderías directa	No guarderías admin. indirecta	Clasificación guarderías indirecta	No. Total de Guarderías	No. de Guarderías	Capacidad Instalada (espacios en guarderías)	Rango por capacidad instalada
Nuevo León	Norte	5	ALTO	71	ALTO	76	ALTO	14 242	ALTA
Guanajuato	Centro	5	ALTO	65	ALTO	70	ALTO	14 216	ALTA
Tamaulipas	Norte	5	ALTO	65	ALTO	70	ALTO	12 714	ALTA
Sonora	Norte	5	ALTO	53	ALTO	58	ALTO	12 204	ALTA
Coahuila	Norte	5	ALTO	52	ALTO	57	MEDIO	10 458	ALTA
Baja California	Norte	3	MEDIO	53	ALTO	56	MEDIO	10 851	ALTA
Estado de México Oriente	Centro	5	ALTO	47	ALTO	52	MEDIO	8 681	ALTA
Sinaloa	Norte	2	MEDIO	50	ALTO	52	MEDIO	9 784	ALTA
Michoacán	Centro	3	MEDIO	34	MEDIO	37	MEDIO	7 192	MEDIA
Puebla	Centro	4	ALTO	30	MEDIO	34	MEDIO	4 912	MEDIA
Estado de México Poniente	Centro	3	MEDIO	28	MEDIO	31	MEDIO	5 618	MEDIA
San Luis Potosí	Centro	2	MEDIO	29	MEDIO	31	MEDIO	5 807	MEDIA
Aguascalientes	Centro	1	BAJO	29	MEDIO	30	MEDIO	5 564	MEDIA

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

OOAD / entidad	Región	No guarderías admin. directa	Clasificación guarderías directa	No guarderías admin. indirecta	Clasificación guarderías indirecta	No. Total de Guarderías	No. de Guarderías	Capacidad Instalada (espacios en guarderías)	Rango por capacidad instalada
Veracruz Norte	Sur	3	MEDIO	27	MEDIO	30	MEDIO	4 200	MEDIA
Querétaro	Centro	1	BAJO	28	MEDIO	29	MEDIO	6 039	MEDIA
Morelos	Centro	1	BAJO	27	MEDIO	28	MEDIO	4 752	MEDIA
Yucatán	Sur	1	BAJO	23	MEDIO	24	MEDIO	3 858	MEDIA
Durango	Norte	1	BAJO	18	MEDIO	19	MEDIO	3 870	MEDIA
Quintana Roo	Sur	1	BAJO	18	MEDIO	19	MEDIO	4 106	MEDIA
Hidalgo	Centro	1	BAJO	17	BAJO	18	MEDIO	2 872	MEDIA
Colima	Norte	1	BAJO	17	BAJO	18	MEDIO	3 101	MEDIA
Nayarit	Norte	1	BAJO	17	BAJO	18	MEDIO	3 285	MEDIA
Chiapas	Sur	1	BAJO	14	BAJO	15	MEDIO	2 057	BAJA
Guerrero	Sur	2	MEDIO	12	BAJO	14	MEDIO	2 864	MEDIA
Baja California Sur	Norte	1	BAJO	12	BAJO	13	MEDIO	2 260	BAJA
Oaxaca	Sur	1	BAJO	12	BAJO	13	MEDIO	1 687	BAJA

II.3.6 Selección de la muestra

La combinación de criterios que se presenta en la siguiente tabla determinó la muestra. Además, para cada OOAD seleccionado, se hizo una propuesta de reemplazo que guardara la mayor similitud posible con la selección inicial, con el propósito de garantizar la realización del número de entrevistas propuesto en la muestra inicialmente. Para seleccionar la muestra se definieron tres grupos con distinta combinación en los resultados de los criterios de acuerdo con lo siguiente:

Tabla 17. CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DE LA MUESTRA ANALÍTICA

Grupo	Criterio	Selección de OOAD
A	Regional	1 Norte 1 Centro 1 Sur
B	No. Guarderías de Admón.. directa	1 Alto 1 Medio 1 Bajo
C	No. Guarderías de Admón.. indirecta	1 Norte 1 Centro 1 Sur
D	Capacidad instalada de atención	1 Alto 1 Medio 1 Bajo

Grupo A

Es la distribución regional los OOAD.

Grupos B, C y D

Se seleccionó un OOAD que cumpliera con la mayor combinación de criterios “Alto” señalados en estos renglones. La selección de este caso de estudio determinó que los otros dos OOAD debían pertenecer a una región distinta a la que se ubique el OOAD clasificado “Alto”. Se seleccionó al OOAD que registrara el mayor número de guarderías (sumadas las de administración directa e indirecta) y coincidiera con el número más alto de espacios de capacidad instalada.

La siguiente selección consistió en identificar el OOAD con la mayor combinación de criterios clasificados como “Bajo” y que no perteneciera a la región de la primera selección de OOAD. Se seleccionó el OOAD con el menor número de guarderías (sumadas las de administración directa e indirecta).

Finalmente, en la región restante, se seleccionó el OOAD que calificara con la mayor clasificación en el rango medio de los criterios de número de guarderías y capacidad instalada.

El cruce de los criterios considerados arrojó la siguiente muestra inicial, misma que se sometió a la consideración del área técnica en el IMSS y de la UROPp:

Tabla 18. MUESTRA ANALÍTICA PROPUESTAS PARA EL TRABAJO DE CAMPO EN LA EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL PP E007

OOAD	Región	No. Guarderías	Capacidad instalada
Nuevo León	Norte	Alto	Alto
Estado de México Poniente	Centro	Medio	Medio
Oaxaca	Sur	Bajo	Bajo

Para garantizar el cumplimiento del objetivo del trabajo de campo, para cada OOAD seleccionado se propuso un reemplazo, previendo que por condiciones derivadas de la operación en los estados seleccionados y ajenas al equipo evaluador, no fuera posible realizar las visitas. Así, la propuesta de reemplazo fue la siguiente:

Tabla 19. OOAD SELECCIONADOS COMO POSIBLES REEMPLAZOS EN EL TRABAJO DE CAMPO

OOAD	Región	No. Guarderías	Capacidad instalada
Sonora	Norte	Alto	Alto
San Luis Potosí	Centro	Medio	Medio
Chiapas	Sur	Bajo	Bajo

Tabla 20. SELECCIÓN DE LA MUESTRA Y POSIBLES REEMPLAZOS PARA EL TRABAJO DE CAMPO DEL PP E007

MUESTRA	
OOAD seleccionados	Posibles reemplazos
Nuevo León	Sonora
Estado de México Poniente	San Luis Potosí
Oaxaca	Chiapas

En reunión de trabajo para la presentación de los resultados de la primera etapa de la evaluación, se analizó la muestra propuesta por el equipo evaluador. Así, se acordó programar el trabajo de campo en los OOAD Estado de México Poniente y Oaxaca; en relación con la propuesta de incluir en la muestra el OOAD de Nuevo León, se informó que el Titular de la Jefatura de servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales se incorporó recientemente al IMSS y la UROPP recomendó hacer el trabajo de campo en el OOAD de Sonora, en reemplazo de Nuevo León. El equipo evaluador estuvo de acuerdo en la recomendación, por lo que la muestra definitiva se integró de la siguiente forma:

Tabla 21. MUESTRA ANALÍTICA DEFINITIVA PARA EL TRABAJO DE CAMPO EN LA EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL PP E007

OOAD	Región	No. Guarderías	Capacidad instalada
Sonora	Norte	Alto	Alto
Estado de México Poniente	Centro	Medio	Medio
Oaxaca	Sur	Bajo	Bajo

II.3.7 Muestra de guarderías en las entidades visitadas

La selección de guarderías para cada uno de los seis OOAD elegidos para la muestra se hizo considerando un total de seis guarderías por OOAD, distribuidos de la siguiente manera: dos guarderías ubicadas en la capital de la entidad federativa correspondiente o en la ciudad en donde se encuentran las oficinas del OOAD, las cuales fueron una del esquema directo y otra al esquema indirecto; y cuatro guarderías ubicadas en municipios, que corresponden al esquema indirecto de atención. Se tomaron como municipios para visitar aquellos cuya distancia y tiempo transcurrido de viaje por carretera es menor a las dos horas y cuarenta y cinco minutos, o un máximo de 252 km.

En Oaxaca, 5 de las 6 guarderías se concentraron en la capital, debido a que las localidades al interior del estado con disponibilidad guarderías se encontraban a una distancia que superaba los 252 km del centro; la excepción fue el municipio de Magdalena Apasco, donde se visitó una guardería de prestación indirecta. En el caso de Sonora, no se visitaron guarderías en la capital, debido a que las oficinas centrales del OOAD están ubicadas en Ciudad Obregón, el resto de las guarderías se ubican en los municipios de Guaymas y Empalme.

Hay casos de OOAD en los que únicamente hay una guardería del esquema de atención directo, se consideró a ésta independientemente de que se ubique o no en la capital de la entidad federativa correspondiente, y complementando la cuota de seis guarderías por OOAD con cinco guarderías del esquema indirecto. Este fue el caso de Oaxaca.

A continuación, se relaciona la muestra de guarderías seleccionada con base en los criterios señalados. En el caso del Estado de México, la muestra presentó modificaciones, derivado de la recomendación del Titular del Departamento de Guarderías, a fin de facilitar la logística de las visitas para el equipo evaluador; de esta forma, las guarderías en los municipios de Huixquilucan y Atizapán propuestos inicialmente se remplazaron por una unidad en Toluca y otra en Metepec.

Tabla 22. MUESTRA DE GUARDERÍAS VISITADAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

MUESTRA		
Localidad	Guardería	Esquema de atención
Oaxaca		
Oaxaca	G001	Directo
Magdalena Apasco	U0560	Indirecto
Oaxaca	U1342	Indirecto
Oaxaca	U1471	Indirecto
Oaxaca	U1129	Indirecto
Oaxaca	U0557	Indirecto
Sonora		
Ciudad Obregón	G001	Directo
Ciudad Obregón	Y0035	Indirecto
Guaymas	U0330	Indirecto
Guaymas	U0154	Indirecto
Empalme	U0800	Indirecto
Empalme	U0931	Indirecto
Estado de México Poniente		
Toluca	G001	Directo
Toluca	U1172	Indirecto
Toluca	U0913	Indirecto
Metepc	U1552	Indirecto
Naucalpan de Juárez	U0695	Indirecto
Naucalpan de Juárez	U0852	Indirecto

Tabla 23. SELECCIÓN DE LA MUESTRA EN ESTADO DE MÉXICO PONIENTE Y CAMBIOS EN EL TRABAJO DE CAMPO

MUESTRA			GUARDERÍAS VISITADAS		
Localidad	Guardería	Esquema de atención	Localidad	Guardería	Esquema de atención
Estado de México Poniente					
Huixquilucan	U1186	Indirecto	Toluca	U0913	Indirecto
Atizapán de Zaragoza	U0857	Indirecto	Metepec	U1552	Indirecto

Muestra de actores por OOAD

El trabajo de campo en los OOAD se realizó mediante entrevistas semiestructuradas individuales y grupos de enfoque con los siguientes actores, en cada OOAD / entidad federativa de la muestra se programó entrevistar a la persona titular de la JSSTPES, titular del Departamento de Guarderías, Coordinadoras zonales y directoras y personal en guarderías. Los resultados del trabajo de campo se resumen en la siguiente tabla.

Tabla 24. Programación y resultados de entrevistas en el trabajo de campo

Tipo de entrevista	Actor	Muestra por estado	No. total de entrevistas programadas	No. total de entrevistas realizadas
Entrevista individual	Titular de la Jefatura de servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales	1	3	3
Entrevista individual	Titular del Departamento de Guarderías en el OOAD	1	3	3
Entrevista individual / grupal*	Personal de supervisión	1	3	3
Entrevista individual / grupal*	Personal operativo en el OOAD	1	3	3

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

Tipo de entrevista	Actor	Muestra por estado	No. total de entrevistas programadas	No. total de entrevistas realizadas
Entrevista individual	Directora de guardería	6	18	18
Entrevista individual / grupal	Coordinadoras de área	6	18	18
Entrevista individual / grupal	Madres, Padres y/o representantes legales	3	9	14
Total		18	57	62

* Se entrevistó al personal de supervisión (coordinadoras zonales) y operativo (analistas) de cada OOAD, según su disponibilidad al momento de la visita

El trabajo de campo se realizó del 4 al 14 de septiembre de 2023; el cronograma de visitas en las entidades se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 25. CRONOGRAMA DE VISITAS A ENTIDADES

Entidad federativa	Septiembre									
	04	05	06	07	08	11	12	13	14	15
Entidad federativa 1										
Entidad federativa 2										
Entidad federativa 3										

La realización de entrevistas a profundidad, semiestructuradas y grupos focales con actores clave (operadores, beneficiarios) permitió obtener información sobre la implementación del Pp E007 y la identificación de elementos relevantes para el análisis. La información obtenida a partir de la aplicación de estas técnicas se complementó con la observación directa de procesos, permitiendo la revisión *in situ* de la implementación del programa en cada uno de los niveles de ejecución.

El diseño y la aplicación de los instrumentos para el levantamiento de la información consideraron a los actores que intervienen en la gestión del Pp E007 tanto a nivel central como en los OOAD y las guarderías en las entidades federativas, así como a la población beneficiaria.

El trabajo de campo cumplió con los siguientes objetivos:

1. Aportar conocimiento sobre la ejecución de los procesos operativos del Pp E007
2. Permitir enriquecer el análisis y contextualizar los resultados ofrecidos por el estudio de gabinete y la encuesta en línea a funcionarios y operadores del programa

II.4 Metodología para el procesamiento, análisis y sistematización de la información

Para lograr coherencia entre diseño, ejecución y análisis del proyecto, se la formulación de los instrumentos de recolección de información, así como su análisis y reporte de hallazgos, se orientó a responder a las preguntas de investigación. El análisis de la información cualitativa consistió en detectar aquellos segmentos de información derivada de las entrevistas y grupos focales que contribuyeron a responder las preguntas de investigación, las cuales a su vez se cruzan con los objetivos de la evaluación. Con ello se garantizó que el estudio estuviera correctamente enfocado y se desarrollara de forma eficiente. Los segmentos relevantes de las respuestas de los actores entrevistados se agruparon por pregunta de investigación, lo cual permitió estructurar la síntesis de los resultados.

II.5 Metodología para garantizar la confiabilidad de los resultados y el rigor del estudio cualitativo

Los resultados de un estudio cualitativo son confiables siempre y cuando se haya diseñado e implementado con rigor metodológico. Los criterios que aseguran el rigor de la presente investigación cualitativa son:

1. Credibilidad de los hallazgos (validez interna).
2. Confirmabilidad.
3. Transferibilidad (validez externa).
4. Credibilidad de la información.

La credibilidad se refiere a cómo los resultados de un estudio son verdaderos para las personas que fueron estudiadas, y para quienes lo han experimentado o han estado en contacto con el fenómeno investigado.

La confirmabilidad se refiere al registro y documentación de las fuentes de información cualitativa. Los siguientes aspectos permitieron que el trabajo de investigación cualitativa cumpla con este criterio:

1. Descripción de las características de los informantes y su proceso de selección.
2. Uso de mecanismos de grabación.
3. Transcripción sintética de las entrevistas.
4. Descripción de los contextos físicos, interpersonales y sociales.

La transferibilidad consiste en la posibilidad de ampliar los resultados del estudio a otras poblaciones y contextos, el cual está en función directa con la similitud entre los contextos donde se realiza un estudio. En la investigación cualitativa los lectores del informe son quienes determinarán si se pueden transferir los hallazgos a un contexto diferente. Para ello, se procedió a una descripción de los contextos donde el fenómeno fue estudiado y de las características de los actores entrevistados.

La credibilidad de la información requiere que se contraste, corrobore y cruce. Para cumplir con este criterio, se usaron técnicas de triangulación, a fin de confirmar los hallazgos emergentes:

1. *Múltiples métodos:* además del estudio cualitativo, se llevó a cabo un estudio de gabinete y se realizó una encuesta cuantitativa a funcionarios y operadores.
2. *Múltiples fuentes de información:* se recolectó la opinión de funcionarios, operadores, personas beneficiarias y responsables de guarderías en tres entidades federativas y los OOAD respectivos. Asimismo, la de funcionarios relacionados con la operación del Pp E007 en la UROpp y en oficinas centrales del IMSS.
3. *Múltiples investigadores:* un equipo interdisciplinario compuesto por investigadores de diversos perfiles llevó a cabo el estudio, aportando los distintos puntos de vista de sus disciplinas respectivas.

II.6 Enfoque cuantitativo

Con base en el análisis de gabinete y la información recabada en el trabajo de campo, se aplicó una encuesta en línea a través de la plataforma informática

Survey Monkey. La encuesta se diseñó con base en los criterios y procesos evaluados y cumplió con el propósito de recabar información adicional para robustecer los hallazgos preliminares y ampliar otros segmentos de información. El cuestionario se aplicó a las personas que dirigen y operan el servicio de guarderías en los OOAD y a las titulares de las guarderías. Este ejercicio tuvo un enfoque censal, aunque no tiene representación estadística debido a la autoselección en la participación por parte de los actores invitados a responderla. Para su levantamiento, la UROPP convocó a las personas titulares de la JSSTPES y Departamento de Guarderías, quienes a su vez difundieron la convocatoria entre Directoras y representantes legales de las guarderías.

Resultados de la encuesta en línea

La encuesta se diseñó para complementar información de los procesos evaluados:

1. Planeación;
2. Difusión;
3. Solicitud del servicio y selección de beneficiarios;
4. Producción de bienes y servicios;
5. Distribución de bienes y servicios;
6. Entrega del servicio;
7. Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos;
8. Contraloría social y satisfacción de usuarios; y
9. Monitoreo y Evaluación.

El cuestionario está compuesto por un total de 62 preguntas, 58 cerradas o de opción múltiple y 4 abiertas, las cuales fueron distribuidas según el actor respondiente, considerando su involucramiento en cada proceso. El diseño del instrumento, así como la base de datos de los resultados obtenidos, se incluye como parte del (Anexo X) en archivos por separado.

La encuesta en línea se aplicó entre el 6 y el 17 de octubre de 2023. Se registraron 1,096 respuestas, por las siguientes figuras:

Tabla 26. RESPUESTAS REGISTRADAS EN EL CUESTIONARIO EN LÍNEA

Figura	No. Registros
Titular de la Jefatura de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Sociales y Económicas	12
Titular de la Jefatura de Departamento de Guarderías	22
Coordinadora Zonal	116
Directora de Guardería Indirecta	557
Directora de Guardería Ordinaria	97
Representante Legal	292
TOTAL	1096

II.7 Alcances y limitaciones de la evaluación

De conformidad con los TdR, el alcance de la evaluación es contar con un análisis puntual de los procesos que el Pp E007 lleva a cabo, así como con una descripción de los mecanismos de coordinación que realiza para lograr el cumplimiento de sus objetivos. Además, identificar fortalezas y debilidades de los procesos y a partir de ello, proveer recomendaciones encaminadas a la mejora del diseño y operación del mismo.

La evaluación de procesos tiene un enfoque formativo; constituye un proceso de aprendizaje y reflexión crítica. Es decir, no se trata de un proceso que pretende evidenciar fallas en el cumplimiento de la norma con la finalidad de sancionarlas, tal como se haría en una auditoría; por lo que la evaluación, debe ser vista como una aliada de la gestión pública, que contribuya a mejorar la calidad de los procesos y actividades del programa Servicio de Guardería, tendientes a la consecución de mejores resultados.

Debido a su carácter cualitativo, las limitaciones de la evaluación de procesos incluyen las siguientes. Por un lado, para el análisis de los procesos a cargo de los OOAD se realizaron estudios de caso en 3 OOAD de un total de 35 que operan en el país. Se seleccionaron con base en criterios analíticos buscando máxima heterogeneidad de la muestra. El equipo evaluador considera que a este nivel la información recabada mostró suficiente heterogeneidad para formular conclusiones sobre la operación desconcentrada del Pp E007. A nivel de guarderías se considera que la muestra de centros visitados, así como el tipo de actores y el número entrevistas realizadas fueron suficientes para alcanzar el punto de saturación. Por otro lado, es importante señalar que la encuesta en línea a personas que operan el Servicio en los OOAD y titulares de las guarderías se diseñó para robustecer y dar confirmabilidad a los hallazgos derivados del análisis de gabinete y del trabajo de campo, así como para dirigir atención a nuevos segmentos de información. Si bien los hallazgos derivados de los procesos de levantamiento de información cualitativa en campo se triangularon con información cuantitativa derivada de la encuesta en línea, es importante destacar que esta última no pretendió tener representatividad estadística y los datos pueden tener sesgos debido a la autoselección de los respondientes.

Si bien la gran mayoría de las entrevistas previstas en la estrategia de levantamiento de información en campo pudo realizarse, otra limitación de la evaluación fue la imposibilidad de realizar algunas de las entrevistas clave tanto en oficinas centrales como en los OOAD y guarderías debido a cuestiones de agenda y disponibilidad de los actores en cuestión.

III. Descripción y análisis de los procesos del Pp E007

En el marco de la evaluación de procesos del Servicio de Guardería (SG) del IMSS Pp E007, estos fueron analizados con base en los documentos normativos que rigen la operación del programa y a partir de los resultados del trabajo de

campo¹³. Por otro lado, se identificaron procesos, derivados de la práctica, mismos que se examinaron para determinar su pertinencia y contribución al logro del objetivo del Programa.

El Pp E007 Servicio de Guardería que es una prestación de ley para las y los trabajadores asegurados por el IMSS, no cuenta con un documento que concentre y rijan completamente su mecánica operativa como programa; sin embargo, el IMSS cuenta con una vasta reglamentación que regula su operación. Con base en algunos de esos documentos y en la identificación de actividades realizadas en el trabajo de campo, se elaboraron los diagramas que, de acuerdo con la ejecución en campo, reflejan la mecánica operativa de los procesos que integran el ciclo operativo (Anexo 3).

De acuerdo con el Modelo General de Procesos del CONEVAL, típicamente la operación de un programa presupuestario se compone de ocho procesos sustantivos y dos procesos transversales, como se mostró en la (Figura 1).

Sin embargo, en los Términos de Referencia se anota que, dependiendo de las características del programa, pueden existir procesos adicionales o algunos que no se implementen. Así, el equipo evaluador hizo la homologación de los procesos del Pp E007, misma que se incluyó en el primer producto de esta evaluación. No obstante, y como resultado del trabajo de campo, se profundizó en el conocimiento de la operación. En la siguiente tabla se presentan los procesos que se ejecutan en campo y la equivalencia o alineación con los procesos definidos en los términos de referencia para la evaluación.¹⁴

Tabla 27. Identificación y equivalencia de procesos

Modelo general de procesos	Número de secuencia	Procesos del programa identificados o analizados por el evaluador
Planeación (planeación estratégica, programación y presupuestación): Proceso en el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas en tiempos establecidos, los indicadores de seguimiento verificables, los recursos financieros y humanos necesarios, y las principales actividades y métodos a seguir para	1	- Planeación estratégica.
	2	- Presupuestación del SG.
	3	- Programación del SG.
	4	- Definición de objetivos, metas y elaboración de la MIR.
	5	- Normatividad del SG.

¹³ Realizado en los OOAD de Estado de México Poniente, Oaxaca y Sonora; así como en un total de 18 guarderías en esas entidades federativas.

¹⁴ La tabla se incluye en los Términos de Referencia de la Evaluación como Ficha de Identificación y Equivalencia de Procesos. En el informe final, esta tabla se incluirá como Anexo II.

Modelo general de procesos	Número de secuencia	Procesos del programa identificados o analizados por el evaluador
el logro de los objetivos del programa.	6	- Planeación del SG en los OOAD.
	7	- Presupuestación en los OOAD.
	8	- Programación y coordinación en los OOAD.
Difusión del programa: Proceso sistemático e institucionalizado de información sobre las principales características del programa, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado.	9	- Difusión interna de la normatividad.
	10	- Promoción de creación de guarderías en empresa y el campo.
	11	- Difusión externa del servicio de guardería dirigido a PDH.
Solicitud del servicio y selección de beneficiarias (PROCESO DE INSCRIPCIÓN): Conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan los operadores del programa con el objetivo registrar y/o sistematizar la información de las solicitudes de inscripción.	12	- Proceso de inscripción.
Producción de bienes o servicios: Herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los bienes y servicios que serán entregados a los beneficiarios del programa.	13	- Expansión de la capacidad de atención en el SG.
	14	- Licitación pública del SG.
	15	- Contratos y Convenios para el SG.
	16	- Reglamentación de los servicios prestados.
	17	- Capacitación.
Distribución de apoyos: Proceso a través del cual se envía el apoyo del punto de origen (en donde se obtuvo dicho bien o servicio) al punto de destino final (en donde se encuentra el beneficiario del programa).	18	- Pedagogía del SG.
	19	- Distribución de bienes y servicios en guarderías de esquema ordinario.
	20	- Administración de personal en las guarderías del IMSS.

Modelo general de procesos	Número de secuencia	Procesos del programa identificados o analizados por el evaluador
	21	- Suministro y abasto en guarderías del IMSS.
	22	- Nutrición y alimentación.
	23	- Distribución de bienes y servicios en el servicio de guardería de prestación indirecta.
	24	- Administración del personal de guardería de prestación indirecta.
	25	- Distribución del componente de alimentación en guarderías de prestación indirecta.
	26	- Componente de fomento a la salud en guarderías de prestación indirecta.
	27	- Apoyo terapéutico.
Entrega del servicio: Conjunto de instrumentos, mecanismos y acciones por los cuales los beneficiarios o afiliados reciben los diferentes servicios o tipos de apoyo.	28	- Registro de asistencia, recepción y entrega de infantes en el SG.
	28	- Servicio de Pedagogía.
	30	- Fomento a la salud.
	31	- Apoyo terapéutico.
	32	- Procesos administrativos.
Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos: Acciones y mecanismos mediante los cuales el programa comprueba que los apoyos entregados a los beneficiarios son utilizados y funcionan de acuerdo al objetivo planteado.	33	- Supervisión de la operación.
	34	- Cédula de verificación de medidas de seguridad en guarderías IMSS (CVMS).
	35	- Autoevaluación.
	36	- Seguimiento global del Servicio de Guardería
Contraloría social y satisfacción de usuarios: Proceso a través del cual los beneficiarios puede realizar las	37	- Consejo de Padres en el Servicio de Guardería del IMSS.
	38	- Mecanismo de participación social.

Modelo general de procesos	Número de secuencia	Procesos del programa identificados o analizados por el evaluador
quejas o denuncias que tenga del programa.	39	- Buzón de quejas y sugerencias.
	40	- Manifestación de Opinión.
	41	- Encuesta de satisfacción.
Monitoreo y Evaluación. Proceso a través del cual el programa implementa ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como el monitoreo en el avance de sus indicadores, metas, etcétera.	42	- Monitoreo.
	43	- Evaluación.

A continuación, se realiza el análisis con base en los procesos señalados en la tabla.

III.1 Proceso de Planeación

De acuerdo con el CONEVAL, la planeación contempla tres etapas: planeación estratégica, programación y presupuestación. Es el proceso mediante el cual se determinan misión, visión, fin, objetivos y metas a alcanzar en un tiempo determinado, el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, los indicadores de seguimiento que deben ser verificables, los recursos financieros y humanos necesarios para la puesta en marcha del programa, así como las principales actividades y métodos a seguir para el logro de sus objetivos.

a. Descripción detallada del proceso

El Servicio de Guarderías es uno de los seguros del régimen obligatorio del Instituto (Ley del IMSS, artículo 11) el cual cuenta con una fuente propia de financiamiento a través de las cuotas del Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales que pagan exclusivamente los patrones por cada persona trabajadora. Por ello, el Servicio de Guardería no opera bajo la lógica de un programa presupuestario que otorga subsidios y cuenta con reglas de operación.

A nivel general, el servicio de guardería está normado por la Ley del Seguro Social (LSS) en sus artículos 201 al 207, 211 al 213 y el 237-A; además le son aplicables los ordenamientos federal y local para el desarrollo integral infantil y la normatividad en materia de presupuestación y responsabilidad hacendaria y, de adquisiciones y prestación de servicios, entre otras.

El programa cuenta con normas, lineamientos y procedimientos relacionados con el servicio de guardería, y al mismo tiempo le aplican una serie de procesos de índole institucional que no son específicos del programa, por lo que está

sujeto al cumplimiento de normas y manuales de otras direcciones normativas además de lo mandatado por la Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil (CSGDII o Coordinación).

A pesar de la extensa normatividad, el Pp E007 Servicio de Guardería del IMSS como programa presupuestario, no cuenta con un documento en el que se conciba al programa como una unidad operativa integral.

En razón de que el servicio de guardería involucra los niveles Central, de Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada (OOAD) y de guarderías (directas e indirectas), para el proceso de planeación, a continuación, se presenta el análisis de los componentes, actores y actividades, por separado para cada uno de estos tres niveles.

Planeación del SG a Nivel Central

Componentes

En el servicio de guardería se identifican como componentes de la planeación: la emisión y actualización de la normatividad, la presupuestación; la programación; y la definición de objetivos, metas e indicadores. Estos se realizan en oficinas centrales; principalmente, desde las cuatro Divisiones¹⁵ de la CSGDII.

En la **planeación**, las actividades se relacionan con la emisión de normas, lineamientos y procedimientos por lo que la normatividad del servicio de guardería es el punto medular en dicho proceso. Otra actividad es la planeación operativa, la cual se refiere a los mecanismos y acciones para lograr las metas del programa. La programación de procesos de licitación, la implementación y la administración de las actividades del Pp E007 están a cargo de los OOAD.

En la **programación** se diseña el Programa Anual de Trabajo relacionado con el Servicio de Guardería; también se elabora el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos y el Programa de Trabajo de Control Interno. La propuesta de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa y la estimación de las metas, se determinan en el nivel central: se cargan los objetivos, indicadores y metas en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

En la **presupuestación** se realizan las actividades relacionadas con la formulación del anteproyecto de presupuesto anual y la aprobación del anteproyecto de presupuesto.

Actores y actividades

En el proceso de planeación participa la CSGDII a través de sus cuatro Divisiones y la Oficina de Apoyo de la CSGDII. También participan la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales (DPES), la Dirección de Finanzas a través de la Coordinación de Presupuesto e Información Programática (CPIP) y División

¹⁵ La División de Desarrollo Integral Infantil, la División de Regulación y Esquemas de Contratación del Servicio de Guardería, la División de Expansión del Servicio de Guardería y, la División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería.

Programática y Presupuestaria de la Dirección de Finanzas (DPPDF) dependiente de ésta, así como la Dirección General del Instituto.

Planeación

Normatividad del servicio de guardería

La Normatividad engloba gran parte de las actividades realizadas en la CSGDII. Las cuatro Divisiones y la Coordinación son las responsables de elaborar y actualizar la normatividad para la operación y supervisión del servicio de guardería siendo la DPES la que tiene la facultad de autorizarla.

El Pp E007 se distingue por contar con una extensa normatividad, la cual se actualiza frecuentemente conforme a las necesidades, y evolución de los esquemas de prestación del servicio de guardería. Así, existe un gran listado de lineamientos y procedimientos de observancia general sobre las actividades de los servicios de administración, fomento de la salud, nutrición, desarrollo psicopedagógico y actividades para apoyo terapéutico. A continuación, se enlista la normatividad emitida desde la CSGDII y asociada con los servicios sustantivos proporcionados en las guarderías:

División de Desarrollo Integral Infantil:

- Procedimiento de alimentación del servicio de guardería IMSS;
- Procedimiento de pedagogía del Servicio de guardería IMSS;
- Procedimiento de Fomento de la Salud del Servicio de guardería IMSS;
- Lineamientos en Guarderías IMSS ante la presencia de infecciones respiratorias agudas (IRA), incluyendo COVID-19;
- Lineamientos en Guarderías IMSS ante la presencia de infecciones respiratorias agudas (IRA), incluyendo COVID-19;
- Lineamientos para la prevención, detección, referencia y seguimiento del maltrato infantil en guarderías IMSS;
- Reglas de Operación del Mecanismo de Participación Social en Guarderías y Consejo de Padres.

División de Regulación y Esquemas de Contratación del Servicio de Guardería:

- Lineamientos para el inicio de operaciones y la suspensión del servicio de guardería.

División de Expansión del Servicio de Guardería:

- Procedimiento para la inscripción y registro de asistencia en el servicio de guardería del IMSS;
- Procedimiento para la administración del personal en el servicio de guardería de prestación indirecta;
- Procedimiento para la administración del personal en el servicio de guardería para el Modelo con Organizaciones de la Sociedad Civil;
- Procedimiento para la administración de recursos materiales del servicio de guardería de prestación indirecta;

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

- Lineamientos para la reubicación de los niños y otorgamiento de una ayuda en efectivo a los trabajadores usuarios del servicio de guardería;
- Lineamientos arquitectónicos para guarderías para el Modelo con Organizaciones de la Sociedad Civil;
- Lineamientos para la ampliación de la capacidad instalada;
- Lineamientos para realizar actividades fuera del horario de atención convenido con el IMSS y para la conclusión del primer grado de preescolar
- Lineamientos para la reubicación de los niños y otorgamiento de una ayuda en efectivo a los trabajadores usuarios de servicio de guardería.

División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería

- Procedimiento para la supervisión de la operación del servicio de guardería;
- Procedimiento para identificar áreas de oportunidad para la mejora continua en la prestación del servicio de guardería en el esquema Ordinario y Madres IMSS;
- Lineamientos para la atención de manifestación de opinión del servicio de guardería.

DPES y Otros

- Norma para la operación del servicio de guardería;
- Norma para la coordinación entre las guarderías y las unidades médicas del IMSS;
- Lineamientos y plan de acción en guarderías IMSS ante la presencia del nuevo coronavirus (COVID-19);
- Lineamientos para otorgar las autorizaciones de modalidad y modelo de atención, así como los requisitos y documentos necesarios para acreditar el cumplimiento del artículo 50 y el Capítulo VIII de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, así como lo previsto en el Capítulo IX de su Reglamento; y
- Reglas Generales de Operación del Mecanismo de Participación Social en Guarderías.

Cada una de las Divisiones planea la actualización de sus documentos normativos a través del Programa de Actualización de Documentos Normativos Internos (PADNI), con base en éste, al menos cada dos años se actualizan los procedimientos y en alineación a ello, la CSGDII mantiene la postura de que los lineamientos se actualicen al menos una vez cada 2 años.

La prestación del SG debe sujetarse a la normatividad del Servicio de guardería, así como también a otras leyes y normas institucionales como *la Norma Presupuestaria del Instituto Mexicano del Seguro Social; Norma que establece las disposiciones para el otorgamiento de los servicios de prestaciones sociales institucionales; Norma que establece las disposiciones para la aplicación de la vigilancia epidemiológica en el Instituto Mexicano del Seguro Social; Norma que*

establece las disposiciones para la atención integral a la Salud en las Unidades de Medicina Familiar del Instituto Mexicano del Seguro Social; y en algunos casos, tiene que sujetarse a lo establecido en el Contrato Colectivo de Trabajo IMSS-SNTSS, además de cumplir con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Entre los manuales que le son aplicables al programa están el Manual de Organización del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Manual de Organización de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales; el Manual de Organización de la Jefatura de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales. Dadas las actividades de los procesos de contratación también le son aplicables el Manual de Organización de la Dirección de Administración, el Manual de Organización de la Jefatura de Dirección de Servicios Administrativos y el Manual de Organización de la Dirección de Finanzas.

La CSGDII cuenta con una Oficina de Apoyo, integrada por un equipo multidisciplinario que funge como enlace entre las distintas Divisiones. Ésta se encarga de la revisión de documentos para firma de la Coordinadora, análisis de procesos, seguimiento a respuestas pendientes, entre otros temas; además funciona como un filtro adicional de revisión para garantizar la calidad de todos los entregables.

Cabe señalar que, la emisión de la normatividad es consensuada entre todas las Divisiones. Además, cada División realiza sus programas¹⁶ ligados a sus funciones conforme al Manual de Organización de la DPES. De acuerdo con lo señalado por el personal de oficinas centrales, los procesos derivados de esos programas cuentan con una planeación anual que cuenta con cortes determinados para obtener información que permita una toma de decisiones sustentada en evidencia documental.

Con todo y que es numerosa la normatividad concerniente al SG, el Pp E007 carece de un documento institucional que logre articular la normatividad actual y que, al mismo tiempo, brinde claridad sobre las responsabilidades ligadas a las distintas instancias relacionadas con la implementación del servicio de guardería y delinee los mecanismos de coordinación y control con los OOAD.

En opinión de personas entrevistadas, el Servicio de Guardería por su naturaleza debe estar normado; sin embargo, consideran que se podría simplificar la regulación existente. Sugieren, por ejemplo, compactar dos Lineamientos en uno, y así también con los procedimientos; sin embargo, esta opinión puede deberse a la relación del Programa con otras Direcciones Normativas del Instituto las cuales pueden coincidir en ciertas actividades.

Entre las repercusiones de que exista tanta normatividad y además dispersa, es que la curva de aprendizaje para quien recién ingresa a laborar dentro de este programa en cualquiera de sus niveles es de aproximadamente 6 meses.

¹⁶ Por ejemplo, programas de difusión, programas de capacitación en materia de nutrición, programas de comunicación orientados a las madres y los padres, etcétera.

Además, esta situación se extiende más allá del nivel central ya que a nivel del OOAD y también de las Directoras de las guarderías, deben conocer toda la normatividad. En este sentido, sugieren que convendría tener una guía para familiarizarse con la normatividad y los procesos del SG: la cual indique, por ejemplo, “si necesitas saber de este proceso, revisa el lineamiento X”.

Presupuestación a Nivel Central

La integración del anteproyecto de presupuesto se inicia con la generación de oficios de solicitud a las áreas del Instituto, por parte de la División Programática y Presupuestaria de la Dirección de Finanzas (DPPDF).¹⁷ En el caso del Servicio de Guarderías se solicita a la DPES la estimación de sus necesidades para el siguiente año¹⁸.

Por parte de la CSGDII, la Presupuestación para guarderías de prestación indirecta se realiza través de la Subjefatura de División de Planeación y Presupuesto del Servicio de Guardería (SDPPSG) adscrita a la División de Expansión del Servicio de Guardería, conforme a las estrategias autorizadas y a la necesidad real de la operación del SG. También, se efectúan proyecciones presupuestales las cuales deben apegarse a las políticas emitidas por la Dirección de Finanzas. El anteproyecto de presupuesto se trabaja desde el mes de mayo del año previo, con una metodología de presupuesto base cero.¹⁹

La SDPPSG trabaja la planeación con la Coordinación de Presupuesto e Información Programática (CPIP) de la Dirección de Finanzas para obtener viabilidad presupuestal. Entre las actividades involucradas están las reuniones de trabajo a fin de cumplir con la Norma Presupuestaria del IMSS y realizar las proyecciones presupuestales de acuerdo con la inscripción de niñas y niños en las guarderías, las cuales son revisadas para que sean más precisas y no haya recursos ociosos.

La CSGDII es la instancia del IMSS que valida la estimación de los recursos que serán necesarios para ser considerados en el anteproyecto de presupuesto anual de guarderías. Una vez validados los recursos por la CSGDII, se remiten a la Dirección de Finanzas para su consideración y análisis correspondiente a fin de

¹⁷ La DF envía a órganos y direcciones normativas los lineamientos para el proceso de presupuestación, las unidades responsables del gasto realizan algunas actividades, como priorizar proyectos y recursos, asignar a nivel de centro de costos según la naturaleza y origen del gasto, estimar montos propuestos según las premisas institucionales, y demás cosas como género, PND, inversión física, etc.

¹⁸ La estimación de necesidades en el caso del Servicio de Guarderías considera entre sus variables, inflación, inscripción, número de niños a atender, número de guarderías, entre otras, a nivel nacional.

¹⁹ La DPPDF hace la conversión de la estimación anual de cuenta contable (dos cuentas contables en el caso de Guarderías) a programas presupuestarios (Pp). La conversión se realiza a partir de distintas prioridades, como: ciertos grupos de cuentas directamente relacionadas con un Pp; la combinación entre unidades de información (guarderías) y centros de costos relacionados a un programa; tipo de unidad; centro de costos; u oficinas administrativas. De la conversión se puede extraer el presupuesto y el gasto, con su equivalencia en la partida del clasificador por objeto de gasto y el Pp. Esto es lo que se reporta en los sistemas de Hacienda.

que ésta elabore, integre y presente oportunamente el Anteproyecto de Presupuesto del Instituto a la Dirección General y aprobación por parte del H. Consejo Técnico para su posterior envío a la SHCP, a fin de ser incluido en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que se somete a la aprobación del Congreso de la Unión en términos de lo previsto en el artículo 276 de la LSS. Durante la elaboración del anteproyecto de presupuesto la DPPDF se reúne con la Coordinación de Guarderías, para darle a conocer su techo presupuestario a nivel global y la CSGDII distribuye la asignación a nivel unidad de información (guarderías) y centro de costo (servicios), también la Coordinación es quien distribuye la estimación del presupuesto a nivel delegación (OOAD) para el SG.

Una vez aprobado el anteproyecto de presupuesto del Instituto, se le da seguimiento hasta su rendición de cuentas (que termina con la cuenta pública).

En lo que concierne a la presupuestación del servicio de guarderías de prestación directa, esto se aborda en el nivel del OOAD. Sin embargo, dependiendo del tipo de erogación ésta se remite a la Dirección Normativa correspondiente para que de manera consolidada, por conducto de éstas se hagan llegar a la CPIP para su valoración, y en su caso, inclusión en el Anteproyecto de Presupuesto.

Programación

La Programación del servicio de guardería incluye la elaboración del Programa Anual de Trabajo (PAT) que es coordinado por la CSGDII. En el Manual de Organización de la DPES se establece que se deben elaborar y desarrollar los siguientes PAT: de la División en materia de Desarrollo Integral Infantil; de la Subjefatura en materia de Nutrición y Fomento de la Salud; de la Subjefatura en materia de Desarrollo Pedagógico; de la División en materia de Regulación y Esquemas del Servicio de Guarderías; de la Subjefatura en materia de Contratos; de la División en materia de Expansión del Servicio de Guardería; de la Subjefatura en materia de Planeación y Presupuesto; de la Subjefatura en materia de Modelos Arquitectónicos; de la Subjefatura en materia de Apoyo Técnico; de la División en materia de Monitoreo, Identificación de áreas de oportunidad y mejora continua; de la Subjefatura en materia de identificación de áreas de oportunidad y mejora continua. Es en el PAT de la CSGDII, que se integra cada una de esas planeaciones.

No obstante, en el análisis de gabinete realizado en el marco de esta evaluación no se ubicó la existencia de un documento con la planeación estratégica del Pp E007; derivado de las entrevistas al personal de las oficinas centrales, se confirmó que no existe un documento como este y que no se ha realizado un ejercicio participativo para hacer la planeación estratégica del programa.

Dentro de este componente se lleva un Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR) el cual contiene acciones específicas de atención para asegurar que se alcancen los objetivos institucionales y un Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI) el cual coadyuva a la definición de los objetivos y la constitución de las actividades de control. Para ello, la SDPPSG maneja tableros donde se programan entregables mensuales, trimestrales y anuales.

A nivel Central, la División de Expansión del Servicio de Guardería (DESG) es quien elabora el programa de trabajo con los OOAD.

Definición de objetivos, metas y elaboración de la MIR

La Planeación del Pp E007 incluye el diseño de la MIR, donde la SDPPSG realiza la propuesta de MIR en la que se involucran también a la División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería, y a la División de Regulación y Esquemas de Contratación de Servicio de Guardería. Más allá de la CSGDII, también se interactúa con el personal de la División de Política Presupuestaria y Evaluación del Desempeño (DPPED), adscrita a la Dirección de Finanzas, como área encargada de evaluar las matrices de marco lógico e indicadores de desempeño propuestos por las áreas normativas.

La planeación de metas de los indicadores de la MIR está vinculada con la capacidad instalada, la cual se ha reducido derivado de los procesos de licitación, ya que en este proceso se han cerrado guarderías y ha afectado a la baja a las metas. Respecto de los valores de las metas de los indicadores de la MIR, éstos han variado poco respecto a años anteriores; además, se han visto afectados por la reducción en la capacidad instalada.

La División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería y la Subjefatura de División de Seguimiento de la Supervisión y Evaluación del Servicio de Guardería participan en las actividades de la MIR. Proporcionan insumos para dos indicadores²⁰ de la matriz a los cuales se les da seguimiento trimestral o cuatrimestralmente.

La MIR actual del programa tiene 8 indicadores. El análisis de su diseño permite identificar áreas de oportunidad en la lógica vertical y horizontal de la matriz. Omite varias actividades sustantivas del Servicio de Guardería y no refleja con claridad cómo éstas permiten el logro de: 1) el acceso al Servicio de Guardería por parte de la población derechohabiente; 2) el acceso de las niñas y niños al servicio de cuidado y desarrollo integral infantil.

Otros productos del proceso de planeación a nivel central

En los casos de modificaciones (ampliaciones o reducciones) al presupuesto de guarderías, la SDPPSG comunica a la CPIP la solicitud del presupuesto adicional en la cuenta contable. La Coordinación Técnica de Gestión Presupuestaria, dependiente de la CPIP, evalúa la solicitud y si es viable (si hay disponibilidad de recursos), se autoriza.²¹ La DPPDF hace un reporte trimestral de los ingresos y

²⁰ Los dos indicadores de la MIR a los que se refiere son 1) Porcentaje de cumplimiento en la calidad del servicio que mide el grado de cumplimiento respecto de la normatividad aplicable vigente con la que se debe otorgar el servicio en las guarderías y 2) Porcentaje de satisfacción de los usuarios del servicio de guardería que mide el Porcentaje de satisfacción de los usuarios del servicio de guardería.

²¹ El Manual de Organización de la DF establece que la Coordinación Técnica de Gestión Presupuestaria, tiene la facultad de evaluar las solicitudes de adecuaciones presupuestarias, esto, a través de su numeral 7.1.2.1.1, subnumeral 12. Evaluar las solicitudes de adecuaciones

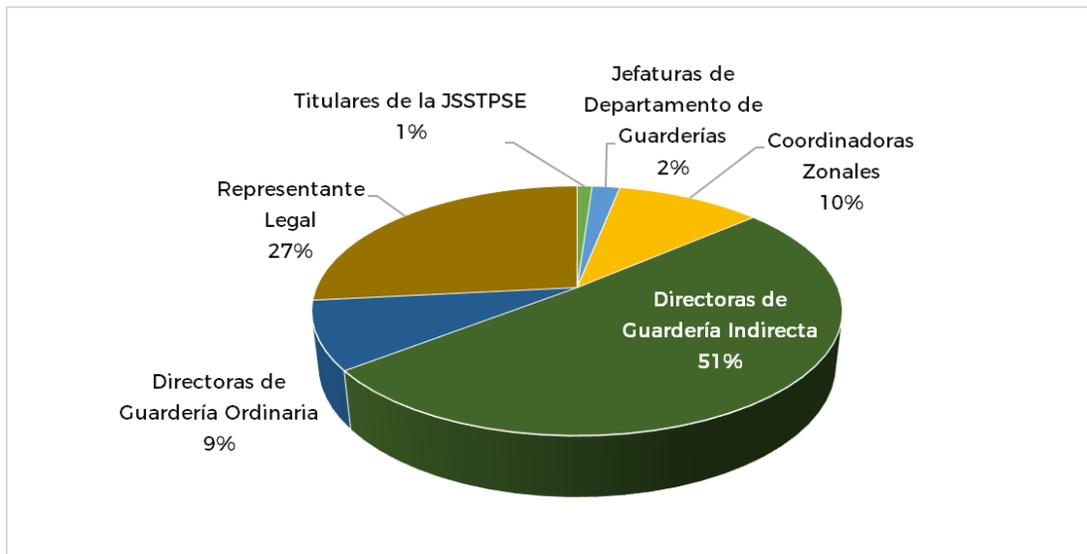
gastos para el Consejo Técnico, donde se incluyen las modificaciones al presupuesto solicitadas. Después de esto, el Consejo es el que autoriza oficialmente las modificaciones y se publica como presupuesto modificado.

También la División de Regulación y Esquemas de Contratación del Servicio de Guardería (DRECSG), a través de su Subjefatura de Contratos, elabora e integra los proyectos de actualización de contratos y convenios para la prestación del servicio.

En el marco de esta evaluación y en complemento al trabajo de campo realizado, se aplicó una encuesta en línea al funcionariado del servicio de guarderías, para la cual se obtuvo un total de 1,096 registros efectivos por figuras en la siguiente proporción. El cuestionario se conformó por 63 reactivos organizados para cada uno de los procesos que se analizan en esta evaluación. Aclarar que, no todos los reactivos fueron respondidos por todas las figuras, es decir, había subconjuntos de preguntas que se dirigieron sólo a determinados puestos. En este sentido, en los diferentes procesos analizados se complementará el análisis con la información analizada de la encuesta.

En el gráfico siguiente se presenta la composición de los registros efectivos por figura respondiente.

Gráfica 1. Distribución de registros efectivos por figura



Fuente: Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea

Planeación del SG en los OOAD

presupuestarias tanto en el ámbito central como en el ámbito desconcentrado en materia de presupuesto de operación y presupuesto de inversión física que propongan las unidades responsables del gasto, a efecto de que la ejecución del presupuesto sea racional y eficiente.

Los actores involucrados son la Jefatura de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales (JSSTPES); el Departamento de Guarderías; las Directoras de guarderías directas e indirectas; así como los Jefes de Conservación de Unidad (JCU) para el tema administrativo, adscritos al área de Conservación y Servicios Generales. El personal del OOAD en el proceso de planeación interactúa con el nivel central a través de la División de Expansión del Servicio de Guardería.

A nivel de los OOAD los subprocesos son: la programación y coordinación, la presupuestación y la gestión. A nivel del OOAD no se hace una planeación o presupuesto anual del gasto de las guarderías indirectas.

Programación y coordinación en los OOAD

En la programación y coordinación, se incluyen las actividades relacionadas con programar y coordinar las acciones de cumplimiento de las normas y las disposiciones legales, esto conforme al Manual de Operación de la JSSTPES. Las oficinas centrales proporcionan a los OOAD las directrices de seguimiento y puntos de control que deben verificarse e instrumentarse adecuadamente en los OOAD.

“Mi cargo consiste en verificar que las guarderías directas e indirectas funcionen en apego a la normatividad, resolver las problemáticas, ... verificar que las guarderías se apeguen a la norma del IMSS.” *(Titular del Departamento de Guarderías en el OOAD)*

Con respecto a las guarderías directas, el OOAD coordina, verifica y supervisa que el personal vea que la prestación de los servicios en las guarderías se realice con apego a la normatividad.

“Planificamos para poder presupuestar qué requerimos para el próximo año, vamos a ir presupuestando antes. Contamos con una administración por planeación y no tanto por reacción, aunque siempre hay imprevistos en la operación.” *(Titular de la JSSTPES)*

En el trabajo de campo se refirió que, a nivel del OOAD es el área de Conservación y Servicios Generales la que hace el Programa Anual de Operación (PAO) en conjunto con las guarderías directas; pero también se comentó que, el personal del área de Conservación no se acerca con éstas para la planeación y por eso puede haber necesidades no incluidas en el PAO. Cabe señalar que en un OOAD se mencionó que no se tiene mucha injerencia en la planeación ni en la definición del presupuesto.

Con respecto a la programación de la supervisión, el Departamento de Guarderías es responsable de elaborar el programa anual de supervisión-asesoría y verificar que los resultados obtenidos sean acordes a los procesos operativos del servicio de guarderías. El PAT sirve para asignar a la Coordinadora Zonal a las guarderías, considerando cuáles son las guarderías con más baja calificación del año anterior, con más quejas o manifestaciones de opinión para poner atención

en ellas. La ejecución del PAT se captura en el SIAG conforme se le da seguimiento y se comparte con niveles centrales.

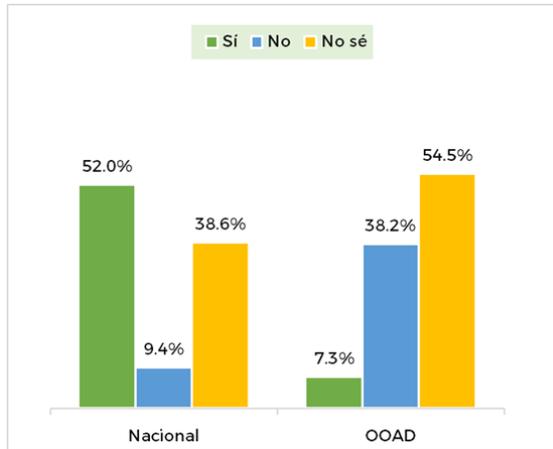
En cuanto a la coordinación, sólo en el caso de Sonora donde aconteció el accidente en la guardería ABC, existe una coordinación interinstitucional especial con otras instancias gubernamentales distintas al IMSS, para el cumplimiento de normativas y cuestiones legales. Por ejemplo, en materia de protección civil, se tiene una legislación especial en el estado “Ley 5 de junio”. Sobre este tema, se tiene un Consejo Estatal de Guarderías (único en el país), donde participan la Secretaría de Salud del Estado, la Secretaría de Educación, la Procuraduría de Defensa del Menor, SIPINNA, DIF estatal y municipal, Protección Civil, ‘Movimiento 5 de junio’ (A.C. que representa a un grupo de padres de las niñas y niños del ABC). En este Consejo se ve todo el tema de guarderías del estado.

En la encuesta en línea, se exploró sobre el conocimiento de un documento que integre la planeación anual para la prestación del SG a nivel nacional, así como a nivel OOAD. En respuesta a ello, 52% refirió que sí existe un documento de planeación a nivel nacional en tanto que un porcentaje menor (38.6%) indicó que desconoce si existe tal documento. La misma pregunta para el nivel de OOAD, arrojó resultados diferentes, pues 38.2% indicó que no existe un documento y 54.5% especificó que “no sabe” si existe un documento de planeación. También se indagó sobre la existencia de metas y objetivos asociados al documento de planeación (en los casos donde se respondió afirmativamente), al respecto, tanto a nivel nacional como a nivel OOAD se respondió en más del 90% de los casos que sí tienen metas. Lo anterior se ilustra en las gráficas siguientes.

Gráfica 2. Existencia de un documento que integra la planeación del Pp E007 Servicio de Guardería

¿Existe un documento que integre la planeación?

Porcentaje (n=127)



¿El documento que integra la planeación del SG del IMSS establece metas y objetivos para un periodo de tiempo preestablecido?

Porcentaje (n=70)



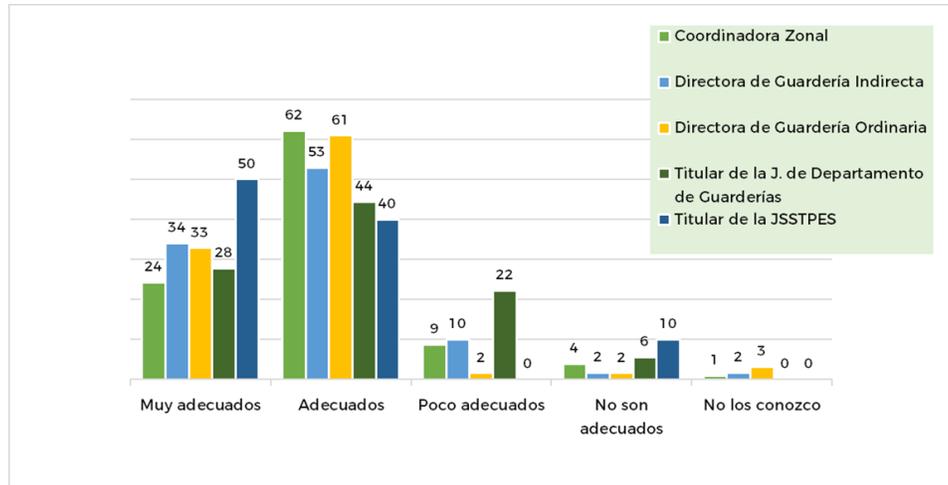
Fuente: Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea

Cabe destacar que, al preguntar sobre el nombre del documento de planeación a nivel nacional, los dos más referidos fueron “plan anual de trabajo” y el “plan anual de supervisión”. Sin embargo, en algunos casos se mencionó que se desconoce el nombre. En cuanto a la pregunta del nombre del documento de planeación a nivel OOAD, los más mencionados fueron la planeación anual de supervisiones, seguida del plan anual de trabajo.

Con respecto a la planeación a nivel OOAD, la mayoría de las respuestas señaló que el proceso de planeación es ‘adecuado’ (55% en promedio), y muy adecuado (32%) en promedio. En contraste, 8.7% de las Coordinadoras Zonales respondió que son “poco adecuados”, al igual que 22.2% de las Jefaturas del ‘Departamento de Guarderías. Esto puede apreciarse en la gráfica siguiente.

Gráfica 3. ¿Qué tan adecuados son los procesos de planeación a nivel OOAD del Servicio de Guardería del IMSS para lograr el objetivo de su creación?

Porcentaje (n=559)



Fuente: Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea

Presupuestación en el OOAD para Guarderías de Prestación Directa

Para la planeación, programación, organización, control y administración de los recursos materiales y presupuestarios asignados para el mantenimiento y conservación de guarderías de prestación directa, son los OOAD los responsables de atender estas funciones, lo anterior, con fundamento en el Artículo 144 fracción XXIV del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social: es atribución de cada OOAD planear, programar, organizar, controlar y administrar los recursos humanos, materiales y presupuestarios asignados para el desarrollo de sus funciones. Sin embargo, es la Dirección de Finanzas la que solicita a las Direcciones Normativas correspondientes la remisión de sus estimaciones²² para que a través de éstas se haga llegar la información a nivel nacional a la CPIP para su valoración y en su caso inclusión en el Anteproyecto de Presupuesto.

La presupuestación incluye las actividades relacionadas con obtener la autorización del presupuesto y definición del techo presupuestario. El OOAD estima y propone inicialmente su techo presupuestario, porque es en esta instancia donde se conoce el contexto y necesidades de cada estado.

En trabajo de campo se comentó que la JSSTPES se reúne con la CSGDII para negociar el techo presupuestal, de manera que los límites logren abarcar las prioridades presupuestales.

Sin embargo, también se comentó, que los techos presupuestales ya están establecidos desde el nivel central.

²² Estimaciones a nivel de cuenta contable, OOAD, Unidades Médicas de Alta Especialidad y Centros Vacacionales.

“En planeación, todo ya viene establecido desde oficinas centrales. Ya vienen establecidos los presupuestos que se van a asignar para el pago de prestación del servicio, cuánto en caso de que haya guarderías nuevas, cuánto se va a designar para víveres, material didáctico, etc.

*Ciudad de México establece el presupuesto, posiblemente con base en el número de guarderías que tengan operando en la entidad.”
(Titular de la JSSTPES)*

De acuerdo con los resultados de la encuesta aplicada, en relación con las directrices emitidas desde la CSGDII y sus áreas adscritas, el 80% de las respuestas las considera pertinentes, mientras que el 19% considera que no siempre lo son. Destaca que las Coordinadoras Zonales (21%) son quienes no siempre consideran pertinentes dichas directrices, como se puede observar en la siguiente tabla.

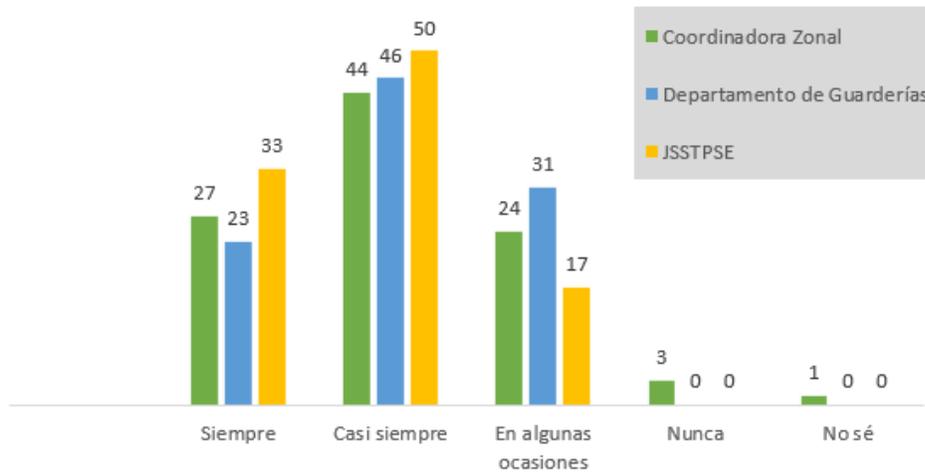
Tabla 28. Opinión de los funcionarios del OOAD respecto de la pertinencia de las directrices emitidas desde la CSGDII y áreas adscritas

Respuesta	Coordinadora Zonal (n=87)	Departamento de Guarderías (n=13)	JSSTPSE (n=6)	Total (n=106)
Siempre	36.8	46.2	50.0	38.7
Casi siempre	41.4	38.5	50.0	41.5
En algunas ocasiones	20.7	15.4	0.0	18.9
No sé	1.1	0.0	0.0	0.9
Total general	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea

Sobre la claridad de dichas directrices, de acuerdo con los resultados de la encuesta, 71% de las respuestas las considera claras mientras que 28% considera que no lo son. Destaca que en mayor medida las Coordinadoras Zonales (24%) y los Departamentos de Guardería (31%) no siempre consideran pertinentes esas directrices, como se puede observar en el Gráfica 1.

Gráfica 4. Opinión de los funcionarios del OOAD respecto de la claridad de las directrices emitidas desde la CSGDII y áreas adscritas



Fuente: Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea

Los resultados de la encuesta ya referida también permiten ver que la pertinencia en tiempo y forma de la planeación para la operación del SG, desde el ámbito del OOAD, el 83% de las respuestas considera que es pertinente, y el 16% considera que no lo es.

Gestión

La Gestión incluye las actividades que realizan la JSSTPES y la JDG para que se lleven a cabo las acciones para el mantenimiento, conservación y modernización de las unidades operativas donde se otorgan los servicios de guardería directas, estas gestiones se hacen con el área de Conservación y servicios generales (a nivel OOAD).

Planeación del SG en las Guarderías

III.1.1 Planeación del servicio de guardería en Guardería Directa

Para la planeación, programación, organización, control y administración de los recursos materiales y presupuestarios asignados para el mantenimiento y conservación de guarderías de prestación directa, los OOAD son los responsables de atender estas funciones.²³

En las guarderías directas, los componentes del proceso de planeación son la Programación y la Presupuestación.

²³ Con fundamento el Artículo 144 fracción XXIV del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el proceso de planeación de las guarderías ordinarias, participan la Directora y la Administradora; quienes interactúan a nivel del OOAD con el Departamento de Guarderías y la Jefatura de Conservación de Unidad (JCU).

Programación

En la Programación, se incluyen las actividades de diagnóstico de las necesidades para brindar el servicio de guardería, con base en el cual se hace el Programa Anual de Trabajo (PAT). Este último muestra los resultados del año anterior y las metas para el próximo. El PAT considera los recursos materiales para los procesos sustantivos de pedagogía, nutrición y alimentación, fomento a la salud y servicios administrativos (materiales didácticos, mobiliario, entre otros) y se establecen las acciones de mejora.

Los recursos que se van a utilizar para el servicio se planean con un año de anticipación. El PAT de la guardería se envía al Departamento de Guarderías. En trabajo de campo se comentó que, una vez hecha la solicitud de recursos al Departamento de Guarderías, éstas ya no participan en el seguimiento de lo que se adquiere. A su vez, en el OOAD es la Jefatura de Conservación de Unidad la que hace el Programa Anual de Operación (PAO).

En cuanto al personal, la Directora y la Administradora de la guardería directa realizan una planeación del personal que haya que cubrir en la guardería debido a los ausentismos programados.

Presupuestación

En cuanto a la presupuestación, la única actividad que se presupuesta dentro de la guardería es el ausentismo programado, a cargo de la Administradora. En octubre de cada año, se programan los ausentismos del año siguiente, con base en esto, se presupuesta y se solicitan los recursos para cubrir las vacaciones y ausentismos; se registra el costo de cada persona trabajadora y se envía el presupuesto al Departamento de Guarderías del OOAD. De esta forma se pide presupuesto para sustituir los ausentismos programados. En los casos de ausentismos no programados, se van haciendo las gestiones conforme al periodo que corresponda.

III.1.2 Planeación del servicio de guardería en Guardería Indirecta

En las guarderías indirectas, la Directora es quien realiza la planeación y, él o la Representante legal se encarga de que se cuente oportunamente con los suministros.

La Directora consulta con las jefas de servicios de pedagogía, nutrición y alimentación y, fomento a la salud los insumos que requieren para proveer el servicio de guardería, quienes a su vez planean las necesidades conforme a la asistencia de niñas y niños. En este caso, en cuestión de alimentación la nutrióloga y la jefa de cocina hacen semanalmente la planeación de los víveres necesarios para la preparación de alimentos; en pedagogía, la planeación considera que haya suficiencia de materiales (material didáctico, libros, mobiliario); en fomento a la salud y en cuestión administrativa se prevé que haya artículos de consumo y el equipo necesario.

De acuerdo con el resultado de la encuesta, el 92% de las respuestas obtenidas de las directoras de guarderías de este esquema de atención considera que la planeación para la operación del SG es pertinente en tiempo y forma.

Él o la representante legal es quien provee los insumos de manera oportuna para que se puedan brindar los servicios de la guardería.

b. Límites del proceso y su articulación con otros

El proceso de planeación en materia de normatividad se articula con todos los procesos implementados en el Pp E007. Con el proceso de Difusión para hacerla del conocimiento de los OOAD y de las guarderías; con el de Solicitud del servicio y Selección de Beneficiarias/os en cuanto que establece lo relacionado con el procedimiento de inscripción; debido a su componente de presupuesto se vincula con el proceso de Producción de bienes y servicios estableciendo los requerimientos para abrir una guardería nueva, autorizar ampliaciones en el servicio de las guarderías ya existentes; con el proceso de distribución al establecer los criterios y procedimientos para la operación diaria en las unidades prestadoras del servicio de guardería; con el proceso de Seguimiento mediante el establecimiento de los criterios y para supervisar que cumplan con todo lo establecido tanto a nivel de inmuebles e instalaciones como en la proveeduría de los servicios sustantivos al interior de las guarderías; así como con el monitoreo, la evaluación y la rendición de cuentas por medio de la formulación de indicadores y seguimiento a los procesos de evaluación interna y externa; y la delineación de mecanismos de participación ciudadana y contraloría social.

120

c. Insumos y recursos para el proceso

Tiempo.

El Pp E007 en términos de lo previsto en el artículo 272 de la LSS, el IMSS, en materia de presupuesto, gasto y su contabilidad, se rige por lo dispuesto en esta Ley y, en lo no previsto expresamente en ella, se aplica la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y disposiciones que de ella emanen; por lo que puede o no alinearse a los plazos previstos en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria.

En oficinas centrales se establecen los criterios y, la gestión y administración se realiza en los OOAD. Sin embargo, debe observarse lo previsto en el artículo 5 del Reglamento Interior del IMSS según el cual, son los órganos Superiores y Normativos quienes dictan disposiciones, lineamientos y criterios que serán de observancia general y obligatoria en los OOAD; regulan la recopilación, análisis y sistematización de la información generada por estos últimos, y aprueban los manuales de operación, de procedimientos e instructivos normativos.²⁴

²⁴ El Artículo 5 del Reglamento Interior del IMSS establece: Los órganos Superiores y Normativos dictarán, de conformidad con el ámbito de su competencia, según lo establecido en el presente Reglamento, disposiciones, lineamientos y criterios que serán de observancia general y obligatoria para los órganos Colegiados, de Operación Administrativa Desconcentrada y Operativos; regularán

En cuanto a la actualización de la normatividad, los procedimientos se actualizan cada dos años. Al respecto, los procedimientos que ha tenido a su alcance el equipo evaluador confirman la vigencia de los procedimientos, ya que han sido aprobados dentro de los últimos tres ejercicios fiscales.

Derivado de las entrevistas a nivel central, se comentó que la Oficina de Apoyo de la CSGDII, en su labor de revisión para garantizar la calidad de todos los entregables a firmarse por la Coordinación o a publicarse, puede demorar más de lo esperado lo que, en ocasiones, se convierte en un “cuello de botella” para la obtención de productos finales.

Personal.

En el trabajo de campo realizado en oficinas centrales se identificó que, con frecuencia, los procesos para actualizar la normatividad son arduos y suelen rebasar la capacidad del personal asignado a las áreas adscritas a la CSGDII.

Recursos Financieros.

La ejecución del proceso de planeación incluye procedimientos institucionalizados para la presupuestación, la programación y la elaboración de MIR en oficinas centrales. Los recursos con que cuenta el IMSS son suficientes y adecuados para realizar este ejercicio.

El tema del presupuesto relativo al Servicio de Guardería subrogada se trabaja desde mayo con la metodología de presupuesto base cero y, en apego a las políticas para presupuestar el siguiente ejercicio fiscal que emite la Dirección de Finanzas (DF).

Infraestructura.

A nivel central la señal de Internet suele ser deficiente, lo que se traduce en que algunas personas tengan que desembolsar recursos propios para desempeñar sus funciones, incluso hay una línea de Internet privada que es pagada entre varias personas o bien, se conectan desde sus teléfonos o contratan señal de Internet. Aunque en algunas áreas se tiene mejor mobiliario que en otras, hacen falta sillas.

En cuanto a recursos tecnológicos, a nivel central se identificó un caso con deficiencias en cuanto a la capacidad de memoria de los equipos institucionales utilizados, lo que limita la capacidad para ejecutar los procesos sistematizados y que algunas personas tengan que aportar sus propios equipos de cómputo para el desempeño de sus funciones.

Sobre los recursos tecnológicos en el OOAD se identificaron necesidades diferenciadas ya que en un caso sí se cuenta con equipos de cómputo nuevos, pero en otro caso falta equipo de cómputo actualizado.

la recopilación, análisis y sistematización de la información generada por estos últimos, y aprobarán los manuales de operación, de procedimientos e instructivos normativos. Los órganos del Instituto quedan obligados a coordinarse entre sí dentro de los ámbitos de su competencia, cuando los asuntos a su cargo requieran documentación, criterios de operación o cualquier otra información necesaria para efecto de coadyuvar al logro de los fines institucionales.

Respecto de la infraestructura, hace falta mobiliario y espacio físico. En el caso de un OOAD, las coordinadoras zonales no tienen un espacio específico para trabajar; en ese mismo caso, se encontró que, para facilitar la conexión a Internet, se contrató una línea privada la cual es pagada entre varias personas.

En este tipo de guarderías se identificó que es desigual la percepción sobre la suficiencia de los recursos materiales. En una guardería se reportó que hay insuficiencia con respecto a los víveres debido a contrataciones muy bajas con respecto a la actividad realizada.

En cuanto a recursos tecnológicos, en guarderías ordinarias se encontró que muy recientemente se asignó equipo de cómputo (en Oaxaca) pero el funcionamiento del Internet es muy deficiente.

d. Productos generados por el proceso

A nivel central, los productos de este proceso son la normatividad del servicio de guardería y su actualización; programas y lineamientos de observancia general sobre las actividades de los servicios de administración, fomento de la salud, nutrición, desarrollo psicopedagógico y actividades para apoyo terapéutico.

- Norma para la coordinación entre las guarderías y las unidades médicas del IMSS; Lineamientos arquitectónicos para guarderías para el Modelo con Organizaciones de la Sociedad Civil; Lineamientos en Guarderías IMSS ante la presencia de infecciones respiratorias agudas (IRA), incluyendo COVID-19; Lineamientos para el inicio de operaciones y la suspensión del servicio de guardería; Lineamientos para el inicio de operaciones y la suspensión del servicio de guardería; Lineamientos para la ampliación de la capacidad instalada; Lineamientos para la atención de manifestación de opinión del servicio de guardería; Lineamientos para la prevención, detección, referencia y seguimiento del maltrato infantil en guarderías IMSS; Lineamientos para la reubicación de los niños y otorgamiento de una ayuda en efectivo a los trabajadores usuarios de servicio de guardería; Lineamientos en Guarderías IMSS ante la presencia de infecciones respiratorias agudas (IRA), incluyendo COVID-19; Lineamientos para otorgar las autorizaciones de modalidad y modelo de atención, así como los requisitos y documentos necesarios para acreditar el cumplimiento del artículo 50 y el Capítulo VIII de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, así como lo previsto en el Capítulo IX de su Reglamento; Lineamientos para realizar actividades fuera del horario de atención convenido con el IMSS y para la conclusión del primer grado de preescolar; Lineamientos y plan de acción en guarderías IMSS ante la presencia del nuevo coronavirus (COVID-19); Procedimiento de alimentación del Servicio de Guardería IMSS; Procedimiento de pedagogía del Servicio de guardería IMSS; Procedimiento de fomento a la salud del Servicio de Guardería del IMSS; Procedimiento para la inscripción y registro de asistencia en el servicio de guardería del IMSS; Procedimiento para identificar áreas de oportunidad para la mejora continua en la prestación del servicio de guardería en el

esquema Ordinario y Madres IMSS; Reglas de Operación del Mecanismo de Participación Social en Guarderías y Consejo de Padres;

- Manuales de operación relacionados con el SIAG;
- Programa Anual de Trabajo;
- Programa anual de visitas de apoyo técnico a las áreas de guardería de los OOAD (División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería);
- Programa Anual de Trabajo en materia de identificación de Áreas de Oportunidad y mejora continua;
- Programa Anual de Operación de las guarderías de prestación directa (por OOAD);
- Programa Anual de Trabajo (PAT) de cada guardería de prestación directa;
- Programa de Trabajo de Administración de Riesgos;
- Programa de Trabajo de Control Interno;
- Anteproyecto de presupuesto anual de los servicios de guardería; y
- Matriz de Indicadores para Resultados.

Los productos de este proceso influyen directamente en la implementación del programa a nivel de los OOAD, y de las guarderías, por lo que son el insumo para el resto de los procesos.

e. Uso de los sistemas de información para el proceso

Cuando se determinan los techos presupuestales, se suben al Sistema de Planeación de Recursos Institucionales (PREI), en su módulo “Sistema Optimizado de Ajustes al Presupuesto (SOAP)”. El SOAP es únicamente de planeación. En estos sistemas, la Coordinación y OOAD registran su asignación presupuestaria a nivel de unidad de información (identificar de guarderías) y centro de costos (identificar servicio). Posteriormente, se da el seguimiento para solicitar modificaciones al presupuesto. El avance del ejercicio presupuestario se reporta en módulos transaccionales del Sistema Financiero PREI Millenium.

A nivel de guardería directa se planean trimestralmente las vacaciones en el <https://siag.imss.gob.mx/>

f. Coordinación entre los actores involucrados en el proceso

La planeación es un proceso transversal a la implementación del programa. Así, las diferentes Subjefaturas de División de la CSGDII están en constante comunicación con los OOAD a quienes les proporcionan asesoría técnica sobre la normatividad que les atañe, especialmente con los Departamentos de Guarderías.

Desde oficinas centrales se está en constante comunicación con el personal del OOAD a través de diferentes vías: correos electrónicos, videollamadas por Teams chats en WhatsApp y llamadas telefónicas. Estas últimas facilitan la comunicación y suelen realizarse previamente al envío de un comunicado formal.

A nivel del OOAD, el chat entre el personal facilita la comunicación y la actuación en los casos de urgencia.

Tanta normatividad para cada una de las figuras y niveles involucrados en el programa requiere una coordinación efectiva desde la CSGDII; sin embargo, surgen áreas de oportunidad al escuchar las voces de personal en oficinas centrales y en los OOAD, quienes, por ejemplo, manifestaron que, requieren que desde la CSGDII se organicen con todas las áreas para que se homologue cómo se va a trabajar y se realicen talleres de retroalimentación. En oficinas centrales se identificaron áreas de oportunidad en cuanto a la coordinación de instrumentos normativos y procedimientos, para homologar los objetivos de las divisiones adscritas a la CSGDII.

Dentro de la DPES, la Oficina de Apoyo de la CSGDII, es el enlace con otras áreas de la DPES, como la Oficina de Apoyo del Director Normativo, el Departamento Administrativo, u otras Coordinaciones. Sin embargo, la actividad de revisión de los entregables por parte de la oficina de apoyo dilata la obtención de entregables finales.

La División Programática y Presupuestaria de la Dirección de Finanzas, comentó que el programa E007 es de los más identificables en el Instituto porque todos los asuntos del presupuesto se ven con una sola área en la CSGDII, “ha sido muy manejable y con buena comunicación directa”.

g. Valoración de la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla

Se realiza planeación en los tres niveles: central, OOAD y guarderías. La estimación presupuestal se propone inicialmente a nivel OOAD porque es donde mejor se conoce el contexto de cada estado; en cuanto a requerimientos planeados, resulta en el eslabón entre el OOAD y las guarderías directas. Sin embargo, la planeación entre el OOAD y las guarderías directas no en todos los casos fluye con base en las necesidades de éstas ya que, en algunos casos, las guarderías solicitan determinados recursos y desde el OOAD sólo les proporcionan parcialmente lo solicitado.

Cabe mencionar que por parte de distintos actores se comentó que el programa ya está sobre normado; que existen demasiados lineamientos y procedimientos que afectan tanto la curva de aprendizaje del funcionariado recién ingresado como a la permanencia del personal dentro de las guarderías.

En el trabajo de campo en varias ocasiones se manifestó que debería haber una participación más activa y consensuada en los procesos de elaboración de normas; involucrar al OOAD, las coordinadoras zonales, las jefaturas de departamento y los prestadores del servicio. Además, que se incluya al personal administrativo dentro de los procedimientos; por ejemplo, los analistas no tienen actividades específicas dentro de la normativa. También se sugirió que se modifiquen los perfiles del personal de guarderías.

h. Importancia estratégica del proceso.

La importancia estratégica del proceso de planeación se debe a que se estructura de forma homogénea y detallada —a través de normas, lineamientos y procedimientos— las acciones involucradas del Programa del Servicio de Guardería del IMSS (el qué, cómo, cuándo, dónde, quiénes). A nivel de OOAD el proceso de planeación es pertinente porque los PAO se definen con base en las necesidades de las guarderías al interior de cada estado.

i. Mecanismos para conocer la satisfacción de la población beneficiaria

No aplica.

III.2 Proceso de Difusión

De acuerdo con el CONEVAL, este es un proceso sistemático e institucionalizado que proporciona información sobre las principales características del Servicio de Guardería, sus beneficios y requisitos de inscripción, dirigido hacia un público determinado, es decir, a su público objetivo; en el caso de esta evaluación, se ha identificado la importancia de analizar también los mecanismos de difusión con clientes internos.

a. Descripción detallada del proceso

La difusión del programa E007 es un proceso institucionalizado y sistemático por medio del cual se difunde y promueve el servicio de guardería a distintos públicos: actores institucionales a nivel central, la parte operativa del SG, sus potenciales proveedores, así como a la población derechohabiente (PDH).

Componentes

Se identifican tres componentes relacionados con el proceso de difusión: la difusión interna de la normatividad y lineamientos aplicables al Servicio de Guardería; la promoción de creación de guarderías en empresa y el campo; la difusión externa del Servicio de Guardería dirigida a la población derechohabiente.

La difusión interna de la normatividad y lineamientos aplicables al Servicio de Guardería comprende actividades relacionadas con la difusión de nueva normatividad o la actualización de alguna ya existente, entre actores institucionales desde el nivel central hacia los OOAD y la parte operativa del SG.

La promoción de creación de guarderías en empresa y el campo se realiza desde los OOAD hacia sus potenciales proveedores a fin de expandir el Servicio de Guardería.

La difusión externa del Servicio de Guardería se realiza en todos los niveles, desde oficinas centrales, desde los OOAD y desde las guarderías hacia la PDH para ocupar la capacidad instalada de éstas.

Difusión interna

En la **difusión interna de la normatividad, los lineamientos, y sus actualizaciones**, la Coordinación a través de sus Subjefaturas al interior de las cuatro Divisiones (DDII, DRECSG, DESG, DMESG) elaboran y proponen la estrategia para la difusión de la normatividad de su ámbito de competencia, así como los contenidos y materiales de difusión relativos a los servicios sustantivos proporcionados en las guarderías. Las estrategias de difusión son las siguientes:

- Estrategias para la difusión de la normatividad en materia de nutrición, fomento de la salud, pedagogía y apoyo terapéutico en guarderías;
- Estrategias para la difusión de la normatividad en materia de regulación y esquemas de contratación del servicio de guardería, así como los mecanismos de control para su aplicación;

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

- Esquemas para la difusión de la normatividad para la planeación de la expansión del servicio de guardería;
- Esquemas para la difusión de la normatividad en materia de infraestructura, apoyo técnico y cobertura del servicio de guardería; y
- Estrategias para la difusión de la normatividad en materia de supervisión, apoyo técnico e identificación de áreas de oportunidad y mejora continua del servicio de guardería.
- Esquemas para la difusión de la normatividad en materia de información y automatización de los procesos del servicio de guardería.

127

La difusión de la actualización de una normatividad específica se hace en tres etapas. En la Primera, a nivel de la Coordinación, el área promovente de la actualización difunde a las demás Divisiones la propuesta de actualización; esto se hace a fin de obtener las aportaciones con respecto a los demás procesos. También se les difunde a los OOAD, en particular a la Jefatura del Departamento de Guarderías, y en algunos casos también se difunde a otras áreas involucradas, por ejemplo, con las Unidades de Medicina Familiar, esto a fin de obtener retroalimentación.

Las vías para la difusión son los correos electrónicos, pero también se aprovechan los seminarios de actualización normativa (con las jefaturas de servicios o de departamento o las coordinadoras zonales), donde se les habla de las generalidades de los cambios y se recogen sus puntos de vistas o sugerencias. Una vez que se obtiene la retroalimentación a nivel central y a nivel del OOAD se llega a una versión final de la actualización.

La Subjefatura de División de Apoyo Técnico del Servicio de Guardería integra los contenidos del material de difusión del Servicio de Guardería para su envío a los distintos medios de comunicación disponibles. Una vez que se obtiene la versión definitiva de la actualización de determinada normatividad o se libera una prestación en el SIAG, se hace un oficio circular y se difunde oportunamente a todos los OOAD, a las jefaturas de servicios o a los niveles que corresponda, dependiendo de la aplicabilidad de la misma.

De acuerdo con los resultados de la encuesta aplicada al funcionariado, los mecanismos empleados para dar a conocer actualizaciones a la normatividad, del nivel central al OOAD, es del conocimiento de todos los actores involucrados con el SG en el 94% de las respuestas; no obstante, también se identificó que tales mecanismos se consideran oportunos (79%), claros (73%) y suficientes (83%), por lo que presentan áreas de oportunidad.

En el OOAD, el Departamento de Guarderías difunde la normatividad para la prestación del servicio en las guarderías en los diferentes esquemas de atención infantil a través de oficios, circulares o en reuniones. Posteriormente, las coordinadoras zonales continúan la difusión de las actualizaciones en la normatividad directamente con el personal de las guarderías.

De acuerdo con información de la encuesta aplicada al funcionariado, las vías para la difusión más utilizadas son los correos electrónicos (100%) y los oficios

(76.7%), sin embargo, también se emplean las llamadas telefónicas (24.1%) y los sistemas de información institucionales, aunque en menor grado.

Dependiendo de lo que se vaya a difundir, se dirige a los distintos niveles operativos de las guarderías indirectas (representantes legales, directoras, asistentes educativas, oficiales de puericultura...) y el personal de guarderías directas.

Al interior de las guarderías la difusión de la normatividad con el personal se realiza por medio de reuniones.

De acuerdo con los resultados de la encuesta ya mencionada, casi la totalidad (96%) de las directoras de las guarderías de ambos esquemas de atención dijo conocer las actualizaciones hechas a la normatividad. Asimismo, las respuestas señalan que los mecanismos para difundir dichas actualizaciones son suficientes y que pueden ser consultados en cualquier momento. En cuanto a los mecanismos para implementar cambios en el SG derivados de actualizaciones a la normatividad, 84% respondió que son oportunos, y con relación a la claridad en los efectos que tendrán dichos cambios en el SG 82% considera que son claros y 18% que no lo son.

128

Difusión para la expansión del servicio de guardería

En la **promoción de creación de guarderías en empresa y el campo**, los actores que participan son la Subjefatura de División de Planeación y Presupuesto del Servicio de Guardería de la DESG; la Jefatura de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales; la Jefatura del Departamento de Guarderías; el área de Afiliación y las empresas visitadas.

A nivel central las actividades consisten en promover la firma de convenios de guarderías bajo el régimen de la LSS; es decir, no por la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Esto se realiza a través del área de Promoción de Guarderías en la Empresa y en El Campo la cual está dentro de la SDPPSG.

En el OOAD, a través de la Jefatura de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales y conforme a la LSS, se promueve y difunde el servicio de guardería a los prestadores potenciales del servicio para los esquemas de prestación indirecta. La persona titular del Departamento de Guarderías (DG) se presenta en las empresas o en círculos empresariales para realizar dicha promoción a través de pláticas.

En un caso, se comentó que, previo a la visita de una empresa, la persona titular de la DG acude al área de afiliación y vigencia para conseguir el listado de las empresas de 50 o más trabajadores a quienes les envía un correo para conseguir una plática o videoconferencia para promover el Servicio de Guardería y explorar si alguna está interesada en instalar una nueva guardería.

Al respecto, se comentó que, aunque sí obtuvo respuestas a sus correos y sostuvo videoconferencias, ninguna llegó a formalizar debido a que, "está complicado porque el Instituto es muy estricto en todo lo que pide, empezando desde el inmueble, ciertas características y ubicarse en zonas de no riesgo." Otra

complicación, dijeron, es que los espacios no son suficientes. Agregó que, “instalar una guardería lleva inversión, mobiliario, personal, insumos para que los niños coman, comprar material didáctico, más lo que se da a los trabajadores, algunas empresas sí lo pueden solventar”, pero cuando le preguntan ¿en cuánto tiempo lo pueden recuperar? y les responde que, en aproximadamente cinco años, esto desincentiva su interés.

Difusión a la PDH

La **difusión externa del Servicio de Guardería** es permanente y se realiza en todos los niveles y por los distintos actores. A nivel central la CSGDII, difunde por Internet y otros medios el Servicio de Guardería hacia la PDH, también se hace difusión desde el sitio web del IMSS, así como otros medios de difusión masiva como la TV. En materia de comunicación social, se definen, diseñan y coordinan los materiales informativos relacionados con el desarrollo y atención de niñas y niños, dirigidos al personal relacionado con el Servicio de Guardería en los OOAD, personal de guarderías y personas usuarias de este servicio.

La CSGDII cuenta con dos sitios en Internet para la población usuaria del SG y para las guarderías:

- Micrositio de Comunicación con Padres: Se difunde información de las Divisiones de la CSGDII, entre éstos, la DDII genera contenidos los cuales se difunden a través de la Subjefatura de División de Desarrollo Psicopedagógico (SDDP), mismos que pueden ser de utilidad para la población trabajadora usuaria del servicio, incluyendo información correspondiente a procesos administrativos como la inscripción, la descripción de los servicios de guardería, y en general material de interés para prolongar el cuidado del servicio de guarderías al hogar; se fomentan los entornos de vida saludables y se promueve la prevención y promoción de la salud.
- Micrositio Comunidad de Guarderías: donde se distribuyen algunos contenidos informativos para los y las trabajadoras de las guarderías de prestación directa como indirecta. También se difunde material de temas relacionados con el desarrollo integral infantil y la capacitación del personal.

Desde las oficinas del OOAD, continuamente se hace difusión del SG. A la PDH se le hace un anuncio en los tarjetones de pago (cheques) para que conozcan la prestación del servicio, también hay "sistemas aeropuerto" en hospitales en donde se difunde el servicio. Durante el trabajo de campo se encontró que, en Sonora, la promoción no se realiza de forma tan activa como en los otros OOAD ya que sigue siendo un tema sensible, por el accidente de la guardería ABC.

Una vez que ya está instalada la guardería, desde el OOAD se difunde su apertura y se informa a los/as trabajadores/as del IMSS y de empresas afiliadas al IMSS que es su derecho utilizar el Servicio de Guardería para sus hijas e hijos.

Hay difusión que se dirige con énfasis a los padres trabajadores del IMSS, quienes también tienen el derecho a los servicios de guarderías ya que no es un derecho exclusivo para las madres trabajadoras. En un caso se comunicó que esto se difunde mediante spots, TV, radio y periódicos.

En el trabajo de campo se encontró que, los canales para difundir el Servicio de Guardería son diferentes entre las entidades federativas. Por ejemplo, en Oaxaca se aprovechan los canales de radio, la TV estatal, foros o eventos de otra naturaleza que realiza el propio IMSS para la difusión. En Sonora no hay un mecanismo de difusión externa, ahí, los temas de guarderías no se promocionan de forma sistemática, incluso en trabajo de campo se informó que es difícil conseguir autorización del área de Comunicación Social a nivel central.

Contrariamente, en Oaxaca, en el mes de la Guelaguetza, en este año se hizo una calenda con los niños; es decir, una marcha festiva, donde salen los monos de calenda con una banda de música y se van regalando dulces, se visten a los menores con trajes típicos de las ocho regiones de la entidad federativa y se promueve el servicio de guardería. De acuerdo con las partes entrevistadas, esto dio buenos resultados en las inscripciones.

Los resultados de la encuesta al funcionariado muestran que, los medios de difusión más utilizados, en el 100% de las respuestas, son las áreas de Entornos Laborales Seguros y Saludables, seguidos por las redes sociales. Sin embargo, 25.4% de las respuestas indicaron que no se hace difusión, lo cual corrobora el uso heterogéneo de los medios de difusión a nivel OOAD.

Adicionalmente, las respuestas a la encuesta mencionan que otro medio de comunicación empleado desde el nivel central al OOAD son los grupos de WhatsApp los cuales agilizan la difusión de la información. A nivel de guarderías, desde la Coordinación llegan materiales de los servicios que se ofrecen en la guardería, y éstos se difunden con las madres y padres usuarios. Todas las guarderías difunden permanentemente el servicio a la PDH. También se encontró que diseñan infografías y se colocan en la recepción.

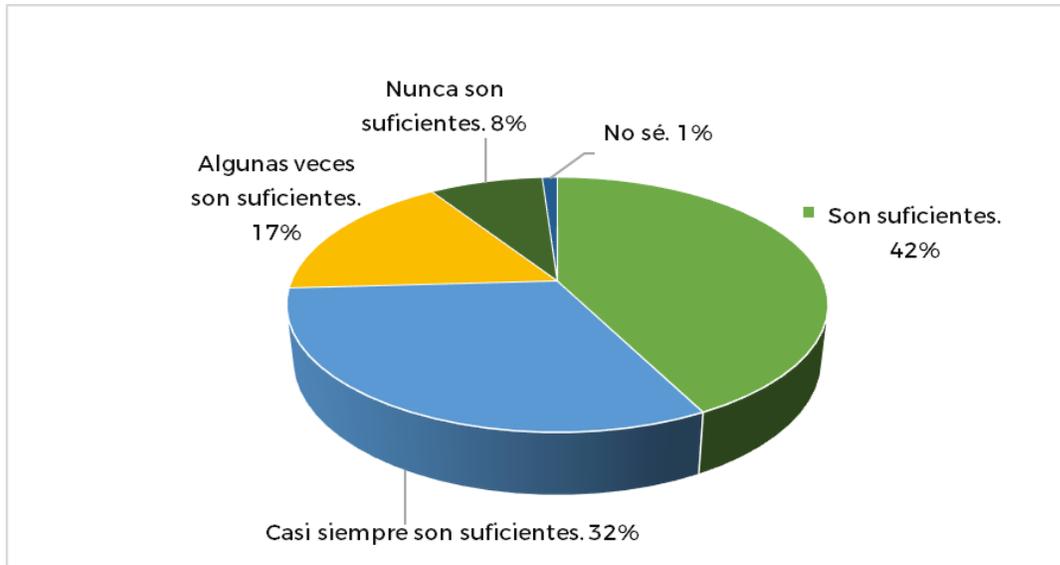
El personal directivo de las guarderías directas invita al personal trabajador usuario de la guardería a recomendarlas entre sus conocidos. Esta recomendación de boca en boca es efectiva lo cual pudo corroborarse en entrevistas realizadas a la población beneficiaria del servicio (madres y padres).

Cabe señalar que, aunque las guarderías han tenido intenciones de difundir el servicio de guardería en redes sociales, como una página de Facebook, se han detenido porque esto debe contar con la autorización del área de Comunicación Social.

De acuerdo con la encuesta, 74.9% respondió que existe una estrategia institucional a nivel nacional para difundir el Servicio de Guardería del IMSS a la población objetivo; un porcentaje mayor, 79.7%, respondió que a nivel OOAD existe una estrategia institucional para hacer difusión y a nivel de guarderías, 93.1% señaló que cuenta con una estrategia de difusión.

Al respecto, la información de la encuesta al funcionariado confirma el hallazgo del trabajo de campo respecto a que existe un segmento de la población objetivo a la que aún no se llega, ya que se preguntó sobre el nivel de suficiencia de las estrategias o mecanismos de difusión del IMSS para llegar a la población objetivo del Servicio de Guardería, y, 17.1% respondió que 'algunas veces es suficiente' y un 8.1% opina que 'no son suficientes'. Esto se aprecia mejor en la gráfica siguiente.

Gráfica 5. ¿Considera que son suficientes las estrategias (mecanismos) de difusión del IMSS para llegar a la población objetivo del Servicio de Guardería? (n=559)

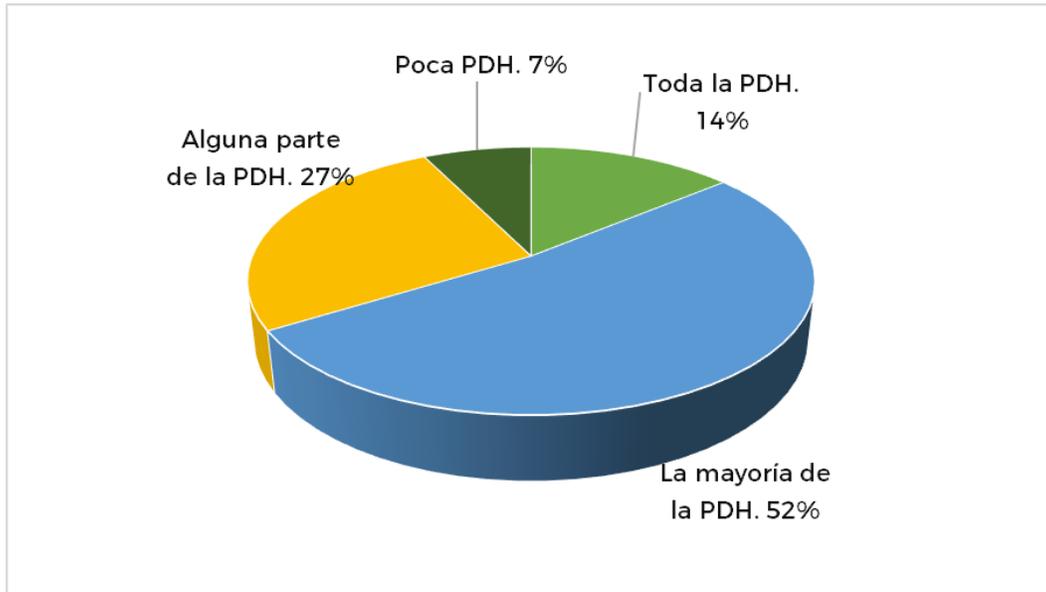


Fuente: Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea

En complemento a lo anterior, 24.7% del funcionariado encuestado considera que los medios de difusión del Servicio de Guardería no son accesibles a toda la población derechohabiente, en contraste 71.6% considera que sí son accesibles, y 3.8% no sabe si son o no accesibles.

Al preguntar sobre el conocimiento del SG del IMSS por parte de las personas trabajadoras afiliadas al IMSS casi la mitad de las respuestas (52%) señalan que la mayoría de la PDH la conoce, sin embargo, 27% consideran que el SG es conocido por una parte de la PDH e incluso, 7% considera que es poca la PDH que sabe que tienen este derecho. Lo anterior, concuerda con los hallazgos del trabajo de campo respecto a que parte de la población usuaria se enteró del SG a raíz de necesitar una guardería para su hijo/a y se enteró a través de recomendaciones de personas conocidas.

Gráfica 6. ¿En qué medida las personas trabajadoras afiliadas al IMSS conocen la prestación del servicio de guardería del IMSS? (n=557)



Fuente: Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea

En relación con el contenido de la información, la gran mayoría (92.7%) considera que la información es ‘muy entendible’ y ‘entendible’.

Adicionalmente, el 41% de quienes respondieron la encuesta a nivel de dirección de guardería y de la JDG consideran que las personas beneficiarias potenciales no conocen con claridad los criterios para acceder al SG.

b. Límites del proceso y su articulación con otros

En su inicio, el proceso de difusión se enlaza con el proceso de planeación debido a que desde ahí se emiten las directrices a las que debe apegarse el Servicio de Guardería y por lo tanto se articula prácticamente con el resto de los procesos. Se vincula directamente con la solicitud del servicio por la inscripción de niñas y niños a las guarderías. A su vez, se articula con el proceso de Producción de Bienes y Servicios debido a que se promueve la expansión del Servicio de Guardería a través de las firmas de convenios.

c. Insumos y recursos

Tiempo. Se tiene establecido que el tiempo para la actualización de la normatividad, es cada dos años. El proceso de difusión de la actualización de la normatividad requiere obtener retroalimentación de otros actores, además de publicarse en tiempo y forma. Esto último dificulta tomar en cuenta a todos los actores involucrados en el servicio de guardería, especialmente, al personal que

labora en las guarderías.²⁵ La difusión que se dirige directamente a la PDH utiliza sitios en Internet y esto favorece a la permanencia de la difusión.

Personal. Debido a que el personal de oficinas centrales es el mismo que tiene la responsabilidad de actualizar la normatividad, resulta relativamente bajo para atender a la totalidad de responsabilidades que le son encomendadas, éste enfrenta cargas excesivas de trabajos. En el OOAD, la difusión de la normatividad se hace sobre todo a través de medios electrónicos, excepto la atención que se brinda a quienes llegan a preguntar directamente por el Servicio de Guardería en oficinas. La promoción de guarderías en el esquema de empresas y de campo, se apoya prácticamente en el Departamento de Guarderías, resultando insuficiente.

Recursos Financieros. No se obtuvo evidencia sobre alguna limitación financiera para este proceso.

Infraestructura. La difusión se apoya en la plataforma institucional del IMSS en Internet y dos microsítios. Al respecto, hay limitaciones en la red de Internet que han originado que se contrate una línea de Internet privada que se paga entre varias personas, así como también hay carencia de hardware suficiente y actualizado.

d. Productos generados por el proceso

Los productos resultantes del proceso de difusión se utilizan en los procesos de distribución, solicitud de apoyos (solicitud del servicio) y entrega de apoyos (entrega del servicio)

- Estrategias para la difusión de la normatividad en materia de nutrición, fomento de la salud, pedagogía y apoyo terapéutico en guarderías;
- Estrategias para la difusión de la normatividad en materia de regulación y esquemas de contratación del servicio de guardería, así como los mecanismos de control para su aplicación;
- Esquemas para la difusión de la normatividad para la planeación de la expansión del servicio de guardería;
- Esquemas para la difusión de la normatividad en materia de infraestructura, apoyo técnico y cobertura del servicio de guardería;
- Estrategias para la difusión de la normatividad en materia de supervisión, apoyo técnico e identificación de áreas de oportunidad y mejora continua del servicio de guardería;

²⁵ Cabe señalar que, la Norma para la elaboración, autorización y registro de los documentos normativos internos en el IMSS en su numeral 7.2.3 Consulta con las personas usuarias del proyecto del documento normativo interno, 7.2.3.1 plantea que, los Órganos Normativos que elaboren documentos normativos internos de aplicación general derivados de las facultades o atribuciones exclusivas para dictaminar los procesos y/o servicios que requieran, determinarán la conveniencia de enviarlos a consulta con las áreas usuarias, para lo cual podrán seleccionar una muestra representativa con la finalidad de obtener observaciones, comentarios y sugerencias en un plazo no mayor a 15 días hábiles, para que, de estimarlos procedentes sean incluidos. Si se realiza la consulta a las áreas usuarias.

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

- Material para promover la firma de convenios de guarderías en los esquemas de empresa y de campo;
- Oficios y circulares para comunicar la nueva emisión de normatividad o actualizaciones a esta;
- Actualización de contenidos en el portal del IMSS en Internet, así como en los micrositijs de Comunicación para padres y el de Comunidad de guarderías; y
- Otros materiales de difusión (impresos o en canales virtuales de TV).

e. Uso de los sistemas de información para el proceso

Existen diversos sistemas de información utilizados en el proceso de difusión, según la población a la que se dirige. Por un lado, el portal del IMSS proporciona información general sobre el Servicio de Guardería, así como también brinda acceso al directorio nacional de guarderías del IMSS, a los informes estadísticos mensuales y redirige a otras páginas para conocer sobre el proceso de inscripción (<http://www.imss.gob.mx/tramites/imss01006>), el Mecanismo de Participación Social (<https://www.imss.gob.mx/servicios/guarderias/participacion-social>), el levantamiento de Manifestaciones de Opinión (<https://siag.imss.gob.mx/Quejas/CapturaQuejas>) y el Micrositio de Comunicación con Padres (<https://www.imss.gob.mx/servicios/guarderias/comunicacion-padres>).

Para la difusión interna de la normatividad, el SIAG cuenta con un módulo de Normas, el cual reúne todos los procedimientos y lineamientos necesarios para la operación de las guarderías de prestación directa e indirecta. Asimismo, cuando hay actualizaciones de la norma, estas son comunicadas entre niveles (central, OOAD y guarderías), por medio de oficio, vía correo electrónico.

<https://www.imss.gob.mx/servicios/guarderias>

Para el mismo fin, también se cuenta con la sección de Normatividad perteneciente a la página de Intranet del Instituto, la cual contiene el catálogo de documentos normativos institucionales.

f. Coordinación entre los actores involucrados en el proceso

En materia normativa, la difusión implica la comunicación entre las Divisiones que conforman la CSGCII para retroalimentar el material objeto de actualización, así como con los OOAD, especialmente, con el Departamento de Guarderías, JDG y las coordinadoras zonales. Posteriormente, son éstas quienes la difunden directamente con el personal de las guarderías.

La coordinación a nivel OOAD con las empresas a nivel de entidad federativa es a través de las JDG quienes promueven directamente la creación de nuevas guarderías con las empresas. Sin embargo, esta actividad casi no fructifica debido a los muchos y muy estrictos requisitos para instalar una nueva guardería del IMSS, así como al plazo relacionado con la recuperación de la inversión.

g. Valoración de la pertinencia del proceso

Dado el eslabonamiento de todos los procesos del SG, así como la existencia de un procedimiento de mejora continua de los procesos, el proceso de difusión es totalmente pertinente ya que es indispensable mantener informada a toda la parte operativa del SG, a los potenciales proveedores de este servicio, así como a la PDH.

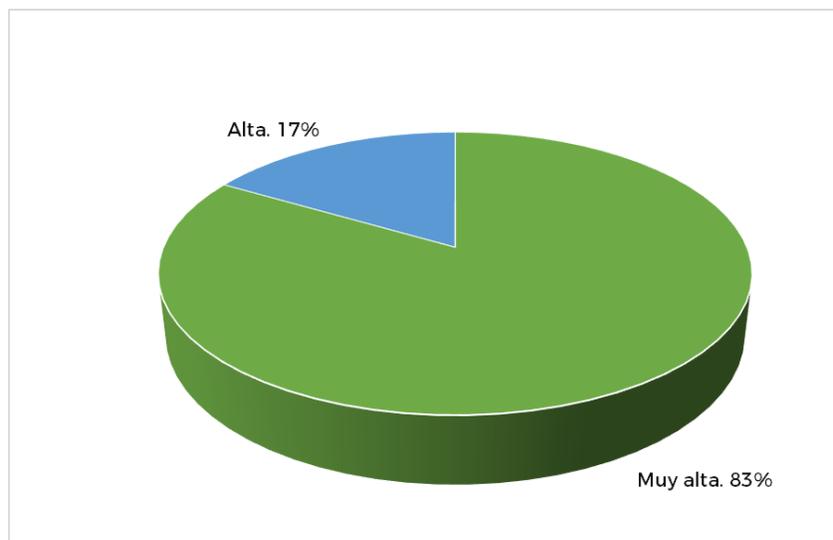
Aunque se realiza difusión el SG dirigida a los trabajadores varones, resulta necesario acentuar la difusión con este segmento de la PDH.

h. Importancia estratégica del proceso.

La difusión interna de la normatividad en los tres niveles (central, OOAD y guarderías) es un proceso clave para homologar la operación del Servicio a nivel nacional y definir relaciones de retroalimentación para su mejora continua. Por su lado, la difusión externa, dirigida a potenciales prestadores en empresa y en campo y a personas derechohabientes, tiene una relación con la oferta y la demanda del servicio, respectivamente. No obstante, cabe mencionar que las estrategias de difusión a la población objetivo no son determinantes de la demanda, pues en trabajo de campo se identificó que una proporción importante de las madres y padres usuarios se enteran de la existencia del SG por recomendaciones de familiares y conocidos que usan el servicio; esto quiere decir que es complejo estimar el impacto de las estrategias de difusión externa en el número de inscripciones.

Cabe señalar que, a nivel del OOAD, 83.4% valora como 'muy alta' la importancia de que haya una estrategia de difusión para el cumplimiento de los objetivos del SG, mientras que 16.7% le otorga 'alta' importancia.

Gráfica 7. Importancia de la estrategia de difusión para el cumplimiento de los objetivos del Servicio de Guarderías del IMSS (n = 6)



i. Mecanismos para conocer la satisfacción del beneficiario

No se identificaron mecanismos para conocer la satisfacción de la población beneficiaria sobre este proceso.

III.3 Proceso de Solicitud de apoyos (Solicitud del servicio) y selección de beneficiarios

En el modelo de procesos del CONEVAL, la Solicitud de apoyos o Solicitud del servicio de ahora en adelante, es un proceso que consiste en el conjunto de acciones, instrumentos y mecanismos que ejecutan los operadores del programa con el objeto de registrar y/o sistematizar la información de las solicitudes de apoyo de los posibles beneficiarios. En tanto que, el proceso de Selección de beneficiarios es otro proceso que los operadores del programa realizan para seleccionar a los beneficiarios y obtener finalmente el padrón actualizado y validado. Sin embargo, dado que el Pp E007 es una prestación social de ley para las y los trabajadores, no se lleva a cabo como tal una selección de beneficiarios, sino una validación del cumplimiento de los requisitos para la inscripción de los menores. Por lo anterior, para fines de este programa se conjuntan los procesos de solicitud del servicio y el de selección de beneficiarios para su análisis en uno solo. En el marco de la gestión del servicio de guardería se denomina *Inscripción al Servicio de Guardería*.

137

a. Descripción detallada del proceso

Nivel Central

La División de Expansión del Servicio de Guardería a través de la Subjefatura de División de Planeación y Presupuesto del Servicio de Guardería es la responsable de elaborar el procedimiento de inscripción (normativamente el documento es el Procedimiento para la Inscripción y registro de asistencia en el servicio de guardería de prestación indirecta y la Norma para la operación del servicio de guardería), el cual es revisado por la CSGDII y es aprobado por la DPES. Este procedimiento, establece el mecanismo para inscribir a las hijas e hijos de las personas trabajadoras en las guarderías.

Los subprocesos son: 1) Inicio de la solicitud a partir de la modalidad de inscripción (presencial o virtual), 2) resultados de disponibilidad en la guardería (cuando hay lugar disponible es un estatus de trámite, cuando no hay lugar es un estatus de pendiente en espera de que se libere un espacio), 3) Revisión médica (Solicitud de examen médico (SEMA), 4) Asesoría de la directora de la guardería con la PDH, 5) plática de primer ingreso y registro de huellas dactilares de la PDH y 6) proceso de adaptación de las niñas y los niños. En los párrafos subsecuentes se explican cada uno.

Los actores involucrados son la División de Expansión del Servicio de Guardería a través de la Subjefatura de División de Planeación y Presupuesto del Servicio de Guardería quienes emiten la normatividad, con aprobación final de la DPES; los OOAD supervisan el cumplimiento de las políticas y actividades relacionadas con la solicitud de inscripción y operativamente las directoras de las guarderías son quienes se involucran directamente en este proceso.

Las actividades consisten en:

Para hacer el trámite la PDH debe asegurarse que él o la menor se encuentre inscrito/a en la Unidad Médico Familiar como beneficiario con derecho al servicio.

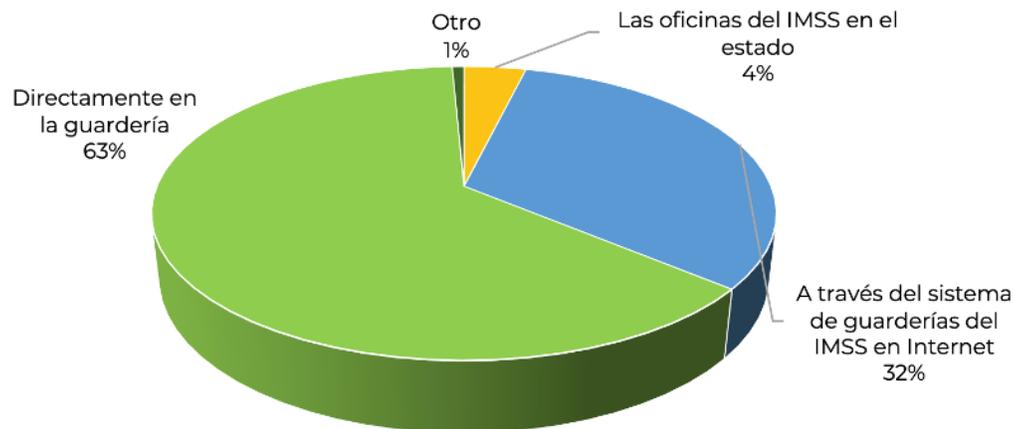
El trámite de solicitud de inscripción se puede realizar directamente en la guardería o en Internet:

- Si el trámite es virtual, la persona lo realiza a través del Sistema para el Trámite de Inscripción a Guardería por Internet (STIGI).
- Si el trámite es presencial en las guarderías, se registra la solicitud de inscripción a través del Sistema de Información y Administración de Guarderías (SIAG) con el apoyo de la directora de la guardería.

En la encuesta en línea, se preguntó al personal en los cargos de la JSSTPES, en la Jefatura del Departamento de Guarderías y a Directoras de las guarderías sobre el primer contacto que tienen las personas interesadas en el Servicio de Guardería; las respuestas se presentan en la gráfica a continuación:

Gráfica 8. Primer contacto de la persona interesada en recibir los servicios que prestan las guarderías del IMSS

Porcentaje (n=549)



Fuente: Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea

Es posible apreciar que el principal contacto que establecen las personas derechohabientes con el SG es directamente con las guarderías (63%), seguido por el uso del STIGI en línea (32%); asimismo, el 4% de las respuestas indican que hay acercamientos directos con los OOAD. Entre las respuestas señaladas como 'Otro', se enlistaron dos casos particulares: 1) El personal de recursos humanos de la planta industrial en la que se encuentra la guardería, para el caso de guarderías de prestación indirecta (en Empresa o de esquema Vecinal Comunitario Único); y 2) El Sindicato.

En los OOAD

La persona Titular de la JSSTPES tiene la responsabilidad de asegurar que se cumpla con lo establecido en el procedimiento de inscripción. En tanto que la persona titular del Departamento de Guarderías es responsable de vigilar, verificar y en su caso, evaluar el cumplimiento de las políticas y actividades relacionadas con la solicitud de inscripción.

Si bien la inscripción es gestionada por la guardería, a nivel del OOAD puede involucrarse el Departamento de Guarderías cuando es contactado directamente por la PDH.

139

En las guarderías

Cuando el trámite es presencial la directora de la guardería es quien debe ejecutar las actividades relacionadas con la solicitud de inscripción. Cuando el trámite es virtual, la PDH sólo debe contar con un dispositivo con Internet y seguir las instrucciones del sistema.

En la modalidad presencial la directora de la guardería verifica en el módulo del SINDO que la persona sea trabajador/a asegurado/a con derecho al servicio. De la consulta obtiene el “Resultado del proceso de verificación de vigencia de derechos” de la persona interesada.

Si la vigencia está activa, la directora puede consultar en el SIAG la disponibilidad de espacios en las guarderías seleccionadas por la PDH. En ese momento, la PDH debe manifestar si él o la menor requiere el servicio del área para apoyo terapéutico porque esto requiere una evaluación adicional del desarrollo.

Para llenar la solicitud la PDH debe contar con los siguientes datos:

- 1) Número de seguridad social y CURP del trabajador asegurado y CURP del o la menor;
- 2) Domicilio y teléfono del trabajo y particular;
- 3) Cuenta de correo electrónico del trabajador/a asegurado;
- 4) Razón social de la empresa donde labora la persona trabajadora asegurado;
- 5) Número de la Unidad de Medicina Familiar;
- 6) Número y nombre de la guardería elegida; y
- 7) Registro patronal del empleador.

Dependiendo de la guardería elegida por la PDH el resultado puede ser de dos tipos:

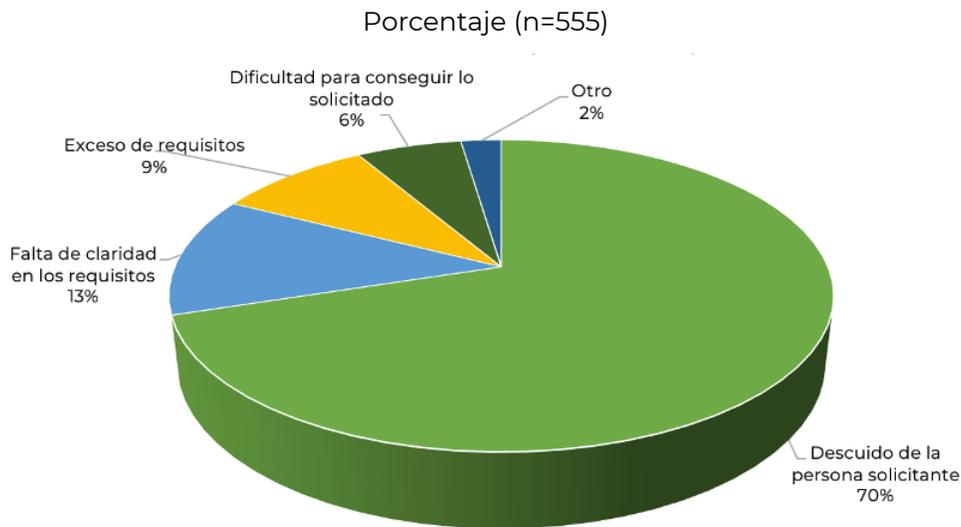
- Cuando hay lugar disponible, la solicitud queda en estatus de trámite (que tiene una vigencia de siete días) y se puede continuar con el proceso de inscripción. El SIAG genera tres formatos de manera simultánea: 1) la Solicitud de inscripción a guardería del IMSS con folio, 2) la Solicitud de examen médico (SEMA) y 3) Descripción del Servicio.

Para llenar el SEMA, la madre, padre, tutor/a o responsable del menor acude a la revisión médica en la Unidad Médico Familiar o con un/a médico especialista en pediatría o medicina familiar particular quienes podrán determinar las condiciones de salud del niño. En caso de que el niño presente discapacidad, se debe especificar el tipo de discapacidad y la ayuda o apoyo que requiere.

En el trabajo de campo se identificó que cubrir este requisito se dificulta cuando en el llenado de la SEMA el médico no especifica “niño sano apto para guardería” sino solamente escribe “sano” o “listo” o le puso corrector a la hoja o le faltó un sello. Para facilitar este trámite las directoras, en entrevista, sugirieron promover una mejor coordinación entre la Jefatura de Departamento de Guarderías y la unidad médico familiar para clarificar estas precisiones o que el llenado del formato sea más flexible para no retrasar el ingreso de las niñas/niños a las guarderías.

La encuesta en línea indagó de forma más amplia sobre los motivos detrás de los casos de personas solicitantes que no cumplen con los requisitos para ser seleccionadas e incorporadas al SG. Al respecto, se obtuvieron las siguientes respuestas: La mayoría de las personas encuestadas atribuyen estos casos a descuidos por parte de la persona solicitante (70%), mientras hay algunas respuestas que refieren a una falta de claridad en los requisitos (13%), exceso de requisitos (9%) y dificultad para conseguir lo solicitado (6%). Dentro de la respuesta ‘Otro’, se especificaron los siguientes aspectos: 1) Problemas con el requisitado de la SEMA; 2) Tardanza en la recepción de documentos laborales; 3) Problemas en el acceso al correo electrónico; y 4) Falta de tiempo.

Gráfica 9. ¿A qué atribuye los casos en que los requisitos para ser beneficiaria/o del Servicio de Guarderías del IMSS se presentan incompletos?



Fuente: Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

- Cuando no hay lugar disponible, la solicitud queda en estatus de pendiente en una lista de espera y se genera un formato de 'Solicitud de inscripción a guardería del IMSS' con número de folio que servirá para dar seguimiento en la guardería o en el sistema. El trabajador asegurado puede registrar hasta dos solicitudes de inscripción, es decir una con estatus pendiente y otra con estatus en trámite.

En la encuesta en línea, se preguntó a Jefaturas del Departamento de Guarderías su percepción sobre la suficiencia de espacios para atender la demanda del Servicio; se obtuvieron las siguientes respuestas de 13 OOAD:

Tabla 29. Suficiencia del número de espacios en los OOAD para atender la demanda del Servicio de Guardería

Respuesta	¿Considera que el número de espacios de guardería en el OOAD son suficientes para atender la demanda del Servicio de Guardería del IMSS? (n=13)
Son más que suficientes	1
Casi siempre son suficientes	11
A veces son suficientes	0
No son suficientes	1
Total	13

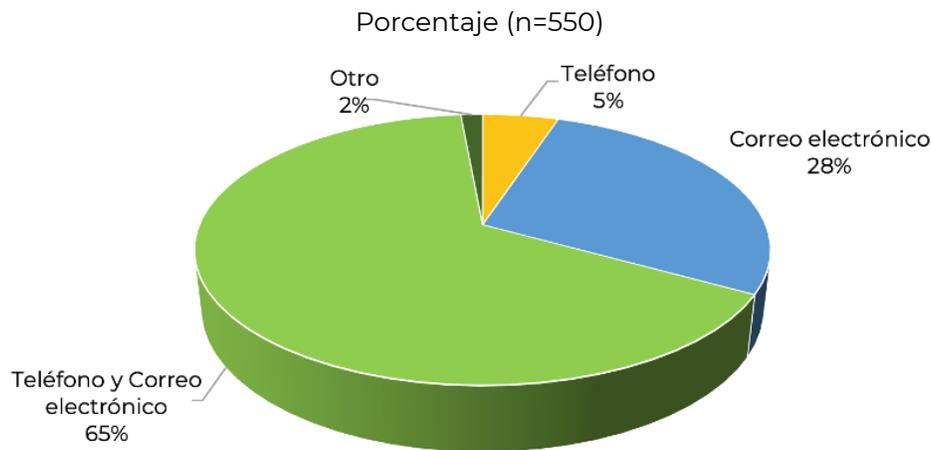
Fuente: Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

De acuerdo con el cuadro, una de las Jefaturas de Departamento de Guarderías indicó que los espacios de guarderías en su OOAD son más que suficientes para atender la demanda del SG, once JDG comentaron que casi siempre son suficientes y una que no son suficientes. El diagnóstico del programa presenta que existe una brecha entre la demanda potencial y la capacidad instalada del SG; por lo anterior, el rango de las respuestas de los distintos Departamentos de Guarderías podría indicar que dicha brecha de cobertura se concentra en ciertas entidades federativas.

- La solicitud de inscripción tiene una vigencia de tres meses. La directora de la guardería hace un análisis mensual o quincenal para saber cuántos espacios se van a abrir cada mes verificando la capacidad por sala y cuántos menores cambian de sala. En el módulo "Población Niños" del SIAG se gestionan los espacios y cuando hay disponibilidad se notifica por correo electrónico.

De acuerdo con la encuesta en línea, el 65% de las notificaciones se realizan por teléfono y correo electrónico conjuntamente, el 28% exclusivamente por correo electrónico y el 5% exclusivamente por teléfono, como se puede apreciar en la siguiente gráfica:

Gráfica 10. Medio por el que se informa a la población derechohabiente sobre la incorporación de sus hijas/hijos a una guardería



Fuente: Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

Entre las respuestas que especificaron otro medio de contacto, se incluye la notificación directamente en la guardería, vía WhatsApp y a través de las oficinas del Sindicato. La notificación de incorporación por medio del Sindicato corresponde a aquellos casos en los que este es también el primer contacto de las personas trabajadoras con el SG.

Para concluir el trámite de inscripción la PDH deberá presentarse en la guardería con una de las dos personas a quien autorice para entregar y recoger al menor en su ausencia. Para ello, se les captura las huellas dactilares y se guardan en el sistema. En ese momento la PDH recibe 1) la cédula de identificación del niño y 2) la credencial de identificación y 3) el reglamento de la guardería. La directora de la guardería genera el expediente del niño y el expediente de emergencia²⁶ que funciona como respaldo en la guardería.

Una vez inscrito, el menor debe iniciar el proceso de adaptación y asistir de forma gradual los primeros 3 días por algunas horas acompañado por el trabajador usuario o una persona autorizada.

El esquema de vacunación completo es requisito para entrar y permanecer en la guardería, por ello se solicita la fotocopia actualizada de la cartilla de vacunación para integrarla al expediente del o la menor. En el trabajo de campo se identificó que este es uno de los requisitos que se incumplen sobre todo con los menores que se inscriben a una edad más avanzada, pues algunos padres y madres desconocen o no llevan al corriente dicho esquema. Por ejemplo, en las guarderías se refirió que, pese a que es un requisito contar con el esquema de

²⁶ Conjunto de documentos físicos y digitales para identificar a los niños y al personal de la guardería que consta de: Cédula de identificación de los niños inscritos; Bitácora de asistencia manual; Cédula de identificación del personal; Plano de las plantas arquitectónicas de la guardería, legibles, señalando las medidas de seguridad autorizadas por Protección Civil y Programa Interno de Protección Civil actualizado (digital).

vacunación completo para la permanencia en la guardería, solamente entre el 86 y el 90% de los niños y niñas lo tienen de acuerdo con su edad.

La inscripción de forma virtual requiere que la PDH ingrese <https://stigi.imss.gob.mx/>, registre los mismos datos que se solicitan de forma presencial. Cuando el sistema notifica que la solicitud de inscripción está en trámite, la PDH debe contactar a la guardería para entregar la Solicitud de inscripción de guardería del IMSS con folio, el SEMA llenado y agendar la plática de nuevo ingreso. A partir de esta plática los demás procedimientos son los mismos que cuando la inscripción es presencial.

En la encuesta aplicada en línea, se preguntó a Directoras de guarderías de prestación directa e indirecta su opinión sobre el procedimiento para la inscripción de niñas y niños, donde se obtuvo que, en general, la percepción de las Directoras sobre el proceso de inscripción es positivo, pues para todas las categorías presentadas, más del 90% de las respuestas se concentra en las opciones 'siempre' y 'la mayoría de las veces'. Así, 92.4% lo refirió como adecuado. El 98.2% considera que es transparente y 94.1% lo consideran uniforme. Finalmente, 91.6% consideran que es eficiente y 95.5% que es confiable. Los resultados se presentan en el cuadro siguiente.

Tabla 30. En su opinión, el procedimiento para la inscripción de niñas y niños a la guarderías es (%):

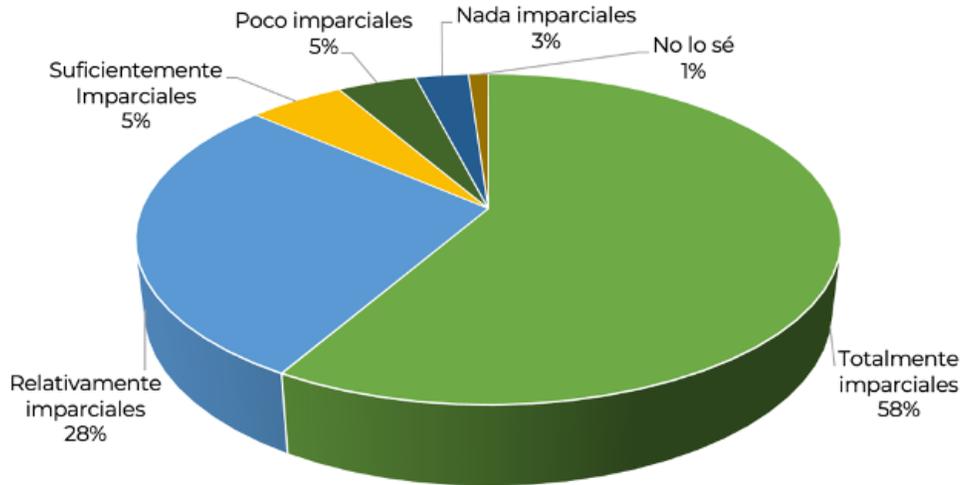
Respuesta	Adecuado (n=450)	Transparente (n=443)	Uniforme (n=439)	Eficiente (n=440)	Confiable (n=441)
Siempre	69.1	83.7	78.6	67.0	81.6
La mayoría de las veces	23.3	14.4	15.5	24.5	13.8
Algunas veces	4.0	1.4	4.6	4.5	4.1
Pocas veces	3.3	0.5	0.9	1.1	0.5
Nunca	0.2	0.0	0.5	2.7	0.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

En contraste, al preguntar sobre la imparcialidad del proceso a Directoras, así como a coordinadoras zonales, Jefaturas del Departamento de Guarderías y de la Jefatura de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales, se obtuvieron promedios más bajos. El 58% de las personas encuestadas consideran que los procedimientos para otorgar los servicios a las personas solicitantes son totalmente imparciales, el 28% relativamente imparciales, el 5% suficientemente imparciales, el 5% poco imparciales, el 3% nada imparciales y el 1% no sabe cuál es su grado de imparcialidad. Esto se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 11. Grado de imparcialidad de los procedimientos para otorgar los servicios de guardería a las personas que los soliciten

Porcentaje (n=552)



144

Fuente: Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

Al desagregar los resultados por actor encuestado (Tabla 31), es notable que el 100% de las personas titulares de la JSSTPES opinan que los procedimientos son totalmente imparciales. Sin embargo, este porcentaje disminuye significativamente en otras figuras: el 84.6% de las Jefaturas del DG indicó que los procedimientos son totalmente imparciales, al igual que el 56.3% de las coordinadoras zonales, el 56.3% de las Directoras de guarderías indirectas y el 63.6% de las de guarderías ordinarias. Además, cabe mencionar que una proporción pequeña de las coordinadoras zonales y directoras reportaron que los procesos son de poco a nada imparciales.

Tabla 31. Grado de imparcialidad de los procedimientos para otorgar los servicios de guardería a las personas que los soliciten, por actor (%)

Respuesta	Titular de la JSSTPES (n=6)	Titular del DG (n=13)	Coordinadora Zonal (n=87)	Directora de Guardería Indirecta (n=380)	Directora de Guardería Ordinaria (n=66)	Total general
Totalmente imparciales	100.0	84.6	56.3	56.3	63.6	58.3
Relativamente imparciales	0.0	15.4	31.0	28.7	25.8	28.1
Suficientemente imparciales	0.0	0.0	8.0	4.5	7.6	5.3
Poco imparciales	0.0	0.0	4.6	5.0	1.5	4.3
Nada imparciales	0.0	0.0	0.0	4.2	0.0	2.9

Respuesta	Titular de la JSSTPES (n=6)	Titular del DG (n=13)	Coordinadora Zonal (n=87)	Directora de Guardería Indirecta (n=380)	Directora de Guardería Ordinaria (n=66)	Total general
No lo sé	0.0	0.0	0.0	1.3	1.5	1.1
Total general	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

b. Límites del proceso y su articulación con otros

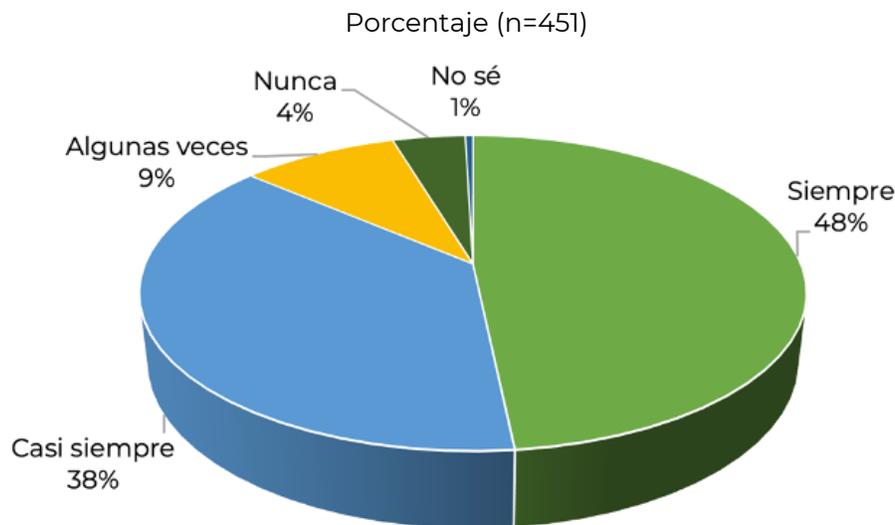
Al inicio, este proceso se articula directamente con el proceso de Planeación y el de Difusión, una vez que el menor ha sido inscrito se articula con el proceso de Entrega de apoyos (Entrega del servicio).

c. Insumos y recursos para el proceso

Tiempo. Una solicitud de inscripción tiene vigencia hasta de 3 meses en los casos de estatus “pendiente”. Cuando hay lugares disponibles, “el trámite es muy rápido” así lo refirieron las madres/padres/tutores en el trabajo de campo.

Sin embargo, en la opinión de las Coordinadoras Zonales en una de las entidades visitadas, hay mucho tiempo perdido por parte de los usuarios en la inscripción del niño o niña, pues es un eslabonamiento de actividades que puede serles tediosas y puede influir para que desistan del proceso. Al preguntarle a Directoras de las guarderías sobre la agilidad y oportunidad de los mecanismos de inscripción de beneficiarios, mediante la encuesta en línea se obtuvieron las siguientes respuestas:

Gráfica 12. ¿Los mecanismos para la inscripción de beneficiarios son ágiles y oportunos?



Fuente: Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

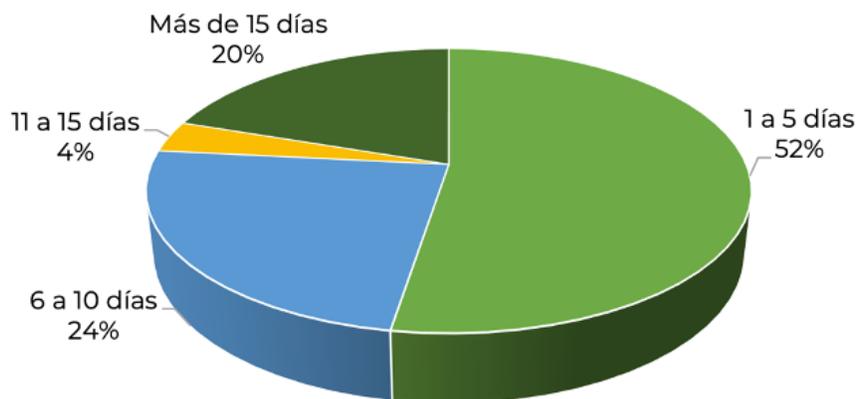
Como se puede observar en la gráfica, el 48% de las Directoras de guarderías consideran que los mecanismos de inscripción siempre son oportunos, mientras que el 38% piensan que casi siempre, el 9% algunas veces y el 4% nunca.

En contraste, las madres y padres usuarios entrevistados durante el trabajo de campo, expresaron que el proceso de inscripción fue ágil y sencillo en general; sin embargo, en un caso una madre usuaria señaló que hubo complicaciones con el envío de su código de confirmación al hacer la solicitud en línea, por lo que tuvo que acudir a la unidad a realizar el proceso.

El proceso de inscripción depende, entre otros documentos, del requisitado correcto de la valoración médica (SEMA) que no debe tomar más de una semana, según se señaló en una guardería, pero al requerir que sea un médico del IMSS, puede tomar mucho tiempo y complicar el trámite a las madres, padres o tutores.

En la encuesta en línea, asimismo se preguntó a directoras de guarderías sobre el tiempo promedio entre la recepción de una solicitud de incorporación y la inscripción de una niña o niño, obteniendo los siguientes resultados:

Gráfica 13. Tiempo promedio entre la recepción de una solicitud de incorporación y la inscripción de la niña / niño a la guardería % (n = 449)



Fuente: Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

El 52% de las Directoras indicó que el proceso de inscripción de las niñas y niños toma de 1 a 5 días; el 24% de 6 a 10 días; el 4% de 11 a 15 días y el 20% más de 15 días.

Personal. A nivel central se identificó que está rebasada la mesa de ayuda, debido a las horas de servicio y el poco personal (6 personas) para atender las solicitudes de todas las guarderías. Adicionalmente, en las guarderías de prestación indirecta se encontró que la falta de capacitación sobre las nuevas actualizaciones al SIAC ralentizó las inscripciones.

Infraestructura. Durante el trabajo de campo en los OOAD, se identificó un caso donde las computadoras necesitan ser actualizadas.

Recursos financieros. No se identificó alguna limitación financiera para este proceso.

d. Productos generados por el proceso

Los productos del proceso sirven de insumo para ejecutar el proceso subsecuente y son:

- Formato de examen médico de admisión requisitado (SEMA);
- Solicitud en estatus “pendiente” con folio;
- Solicitud en estatus “en trámite” con folio;
- Descripción del Servicio de guardería;
- Cédula de identificación del niño;
- Credencial de identificación;
- Reglamento de la guardería;
- Relación de niñas/niños inscritos en la guardería;
- Listado de personas, hombres y mujeres, trabajadoras usuarias del SG; y
- A nivel central, mensualmente, se actualiza la información del Boletín Estadístico el cual contiene entre múltiples variables, información de las solicitudes pendientes, niñas y niños inscritos.

147

e. Uso de los sistemas de información para el proceso

Para la validación del tipo de persona trabajadora se usa el Sistema Integral de Derechos y Obligaciones (SINDO) que está conectado al SIAG. La solicitud de inscripción se puede realizar por Internet en el Sistema para el Trámite de Inscripción a Guardería por Internet (STIGI) <https://stigi.imss.gob.mx/>

Cuando el trámite es presencial, la directora de la guardería usa el SIAG <https://siag.imss.gob.mx/> y su módulo “Población Niños” donde se reflejan los espacios liberados conforme a los movimientos de niñas y niños en las salas. Cabe señalar que en oficinas centrales el SIAG se conecta con el sistema ACCEDER para validar la CURP y también con RENAPO. El sistema tiene puntos de control donde el estadístico (a nivel de OOAD) llega primero al Departamento de guarderías, las analistas o las coordinadoras zonales tienen que revisar y aprobar este reporte antes de llegar al área de Estadística de la DESG.

En el trabajo de campo se recogieron percepciones que apuntan a experiencias encontradas en el proceso de solicitud de información cuando se hace de manera virtual. Algunas madres y padres de familia señalaron que la experiencia que tuvieron al momento de realizar la solicitud de inscripción vía Internet fue buena en el sentido de que su uso permite que la inscripción sea sencilla, rápida, muy clara y con la información suficiente de modo que no dio lugar a dudas o confusiones. Asimismo, la orientación y acompañamiento en el proceso brindados por la guardería fueron adecuados y útiles para terminar el proceso. Por ejemplo, hay quienes dijeron que de un día para otro o en una semana a más tardar el menor ya estaba inscrito en la guardería.

El uso de la plataforma de Internet para la inscripción señaló un padre entrevistado, “es bueno y ágil siempre que, uno ya aventaje en tener completa su documentación y haya cupo en las salas de la guardería”.

Por otro lado, una madre entrevistada señaló que el sistema le pedía enviar un código que no le llegó a su correo electrónico. Le llegó hasta el día siguiente, pero estaba caducado y el sistema se trababa. Al final, la madre asistió a la guardería para poder iniciar el trámite.

f. Coordinación entre los actores involucrados en el proceso

La solicitud de inscripción y su trámite están regulados por la SDPPSG adscrita a la DESG, quien envía a los OOAD el procedimiento de inscripción y los OOAD se encargan de notificarlo a los prestadores de servicios.

Gracias al SIAG, los tres niveles en los que actúa el Programa están informados y comunicados en tiempo real.

g. Valoración de la pertinencia del proceso

El proceso es pertinente porque de éste depende la formalización del ingreso de las y los menores a las guarderías. De aquí se deriva la lista de personas trabajadoras interesadas que desean recibir el apoyo y la demanda efectiva de los menores que pueden convertirse en beneficiarias/os si cumplen todo lo solicitado para la inscripción.

h. Importancia estratégica del proceso

El proceso de Solicitud del servicio es fundamental porque materializa el vínculo del Pp E007 con las personas trabajadoras afiliadas al IMSS interesadas en el servicio de guardería. Este proceso es la base para algunas proyecciones de inscripción. A nivel macro, este proceso alimenta algunas variables del Boletín estadístico.

i. Mecanismos de retroalimentación sobre la ejecución del proceso

En las guarderías de ambas modalidades de prestación está disponible el buzón de quejas y sugerencias, asimismo, están disponibles un número telefónico y un correo electrónico del Departamento de Guarderías del OOAD.

En el nivel del OOAD y las oficinas centrales es a través del SIAG y correos electrónicos que existe comunicación para casos especiales respecto a las inscripciones.

j. Mecanismos para conocer la satisfacción del usuario

No se identificaron mecanismos para conocer la satisfacción de la población beneficiaria sobre este proceso.

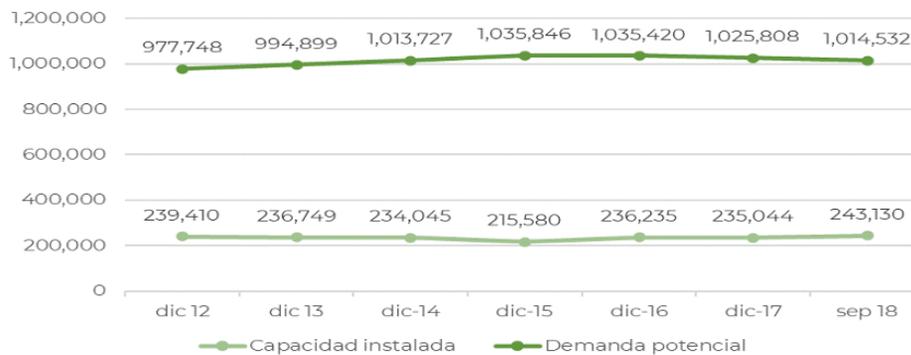
III.4 Proceso de Producción de bienes y servicios

De acuerdo con la Ley del Seguro Social (Artículos 201 a 207), la guardería es una unidad de servicio no médica que funge como centro de atención, cuidado y desarrollo integral para los hijos de los trabajadores afiliados al IMSS, donde se proporciona aseo, alimentación, cuidado de la salud, educación y recreación, en apego al principio del interés superior de la niñez y en condiciones de igualdad, respeto y ejercicio pleno de sus derechos. En este sentido, la producción de bienes y servicios se compone de las herramientas, acciones y mecanismos a través de los cuales se obtienen los espacios de guardería en las condiciones óptimas para entregar a las personas beneficiarias del programa los servicios, y en las condiciones señaladas en la Ley.

El Servicio de Guardería del IMSS entrega los servicios de cuidado y desarrollo infantil a los hijos e hijas de personas trabajadoras afiliadas al IMSS, desde los 43 días de nacidas hasta los cuatro años de edad, en materia de Pedagogía, Fomento a la Salud y Alimentación, así como apoyo terapéutico. Además de los tres componentes mencionados, la normatividad para el Servicio de Guardería considera a la Administración como un componente importante para garantizar la calidad de los servicios proporcionados por las Guarderías del IMSS. En este sentido, el proceso de producción de bienes y servicios se analiza en dos momentos de implementación del Pp E007: el primero relacionado con la generación de espacios para la prestación del servicio de guardería y el segundo, en la generación de los componentes del Servicio de Guardería definidos en la normatividad.

De acuerdo con la Ley del Seguro Social (LSS, Art. 201), el ramo de guarderías cubre los cuidados, durante la jornada de trabajo, de las hijas e hijos en la primera infancia, de las personas trabajadoras afiliadas al IMSS, mediante el otorgamiento de las prestaciones señaladas en la Ley. Existe una brecha histórica entre la capacidad instalada para la atención del servicio de guardería y la población o demanda potenciales, reconocida por el Instituto en proyecciones realizadas sobre este tema.

Gráfica 14. Cobertura de la demanda 2012-2018



Fuente. IMSS (2018). Memoria documental "Guarderías del IMSS"

El Diagnóstico (2021) del programa menciona que, "Para determinar la demanda potencial del servicio, se toma en cuenta el número de menores registrados de 43 días hasta cuatro años de edad, cuyos padres están registrados en el Instituto bajo el régimen obligatorio, basando este supuesto en el hecho de que, quienes tienen derecho al servicio son los hijos de las personas trabajadoras aseguradas". Al respecto, esta forma de cuantificar la demanda potencial se implementa a partir de 2021, como resultado de la reforma a los artículos 201 y 205 de la LSS, publicada en el DOF del 21 de octubre de 2020, abriendo las inscripciones a las guarderías a los hijos e hijas de trabajadores varones afiliados al IMSS. En este marco, mientras que la población potencial del servicio de guardería en 2019 era de 995,565 niñas y niños; en la actualización del Diagnóstico del Pp E007 2021 el cálculo asciende a 2,061,418 niñas y niños.

a. Descripción detallada del proceso

Expansión de la capacidad de atención en el Servicio de Guardería

El crecimiento en la capacidad instalada para la atención en el Servicio de Guardería se puede dar por la contratación de nuevas guarderías bajo el esquema vecinal comunitario único (prestación indirecta), guarderías integradoras, de empresa, de campo (entre otras), y por la remodelación y ampliación de las guarderías existentes (propiedad del IMSS o indirectas), o por la construcción de nuevas guarderías de administración directa. La creación de nuevos espacios de atención se sujeta al programa de expansión y las estrategias para atender la demanda del servicio de guardería, con base en los recursos presupuestales disponibles y evaluar los resultados de su aplicación, de acuerdo con lo establecido en el Manual de Organización de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales del IMSS.

En el esquema de guarderías ordinarias, mismas que son propiedad del IMSS, la administración, coordinación y operación está a cargo de los OOAD. En caso de presentarse la necesidad de ampliar el servicio bajo esta modalidad, el Órgano se encarga de hacer la propuesta como un proyecto de inversión (PPI) y en la Coordinación de Guarderías se realiza la gestión entre el OOAD y la Coordinación de Proyectos y Seguimiento Institucional, unidad administrativa independiente de la Coordinación de Guarderías, para integrar una cartera de proyectos. De acuerdo con personas funcionarias de la CSGDII, en el proceso de expansión del Servicio de Guardería, se deben considerar diversos aspectos importantes, entre ellos:

1. Las guarderías de prestación directa e indirecta tienen procesos administrativos de gestión para ampliar el servicio diferenciados.
2. La expansión del servicio de guardería depende del presupuesto acordado en las mesas de negociación entre la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales y la Dirección de Finanzas.
3. El crecimiento de la capacidad instalada también depende de factores macroeconómicos y las directrices de la Administración Pública Federal.

4. El Instituto realiza acciones para incrementar la capacidad instalada; sin embargo, se han presentado factores exógenos como:
 - a. COVID-19.
 - b. Situación económica en el país.
 - c. Modificaciones recientes a la Ley del IMSS.
 - d. La inversión en un proyecto de guardería de prestación indirecta es a cargo de un tercero, y las condiciones de los últimos años han limitado la participación de terceros en los procesos de licitación.
 - e. La inversión en un proyecto de guardería de prestación directa está sujeto a la programación presupuestal multianual, lo cual no siempre recibe autorización debido a que en los últimos años la inversión en proyectos se ha destinado a prioridades diferentes del Instituto.

Sin embargo, los procesos de licitación, contratación, administración y gestión de los proyectos se realizan a nivel de los OOAD y el área normativa de Guarderías en el nivel central es quien valida los requerimientos de los Organismos, pero no administra los recursos ni ejecuta los proyectos.

De lo anterior se desprende que los OOAD pueden plantear en el anteproyecto de presupuesto, los requerimientos presupuestarios para la construcción, ampliación, remodelación y equipamiento de guarderías de prestación directa, mismos que son analizados y aprobados por la Coordinación de Guarderías.

En cuanto a la capacidad de atención en el esquema de administración indirecta, las guarderías están obligadas a cumplir con la normatividad emitida para la prestación de los servicios de cuidado infantil por los órdenes de gobierno federal y estatal; así como con las normas, lineamientos, disposiciones y procedimientos para la prestación del servicio de guardería del IMSS. Cada OOAD es el responsable de administrar los contratos correspondientes, mismos que, de acuerdo con la normatividad, deben cumplir con los preceptos establecidos en la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Al respecto, desde la incorporación del esquema de guarderías de administración indirecta, la asignación de contratos en los OOAD se había realizado mediante el procedimiento de excepción de adjudicación directa contemplado en la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, a diferencia del proceso que actualmente se utiliza de licitación pública.

- **Procesos de licitación pública para la contratación de guardería**

Desde principios de la presente administración, los procesos de adjudicación de los servicios de guardería se realizan mediante el procedimiento de licitación pública, con el objetivo de garantizar las mejores condiciones de acuerdo con el mandato del artículo 134 Constitucional, pero también para garantizar la calidad y seguridad de las niñas y niños. Cada OOAD es responsable de realizar los procesos de licitación pública para contratar las guarderías de administración indirecta. En 2019 se planteó como parte de un programa de expansión, licitar públicamente los servicios de guardería; en este marco, cada OOAD realiza

anualmente las licitaciones para contratar o recontractar el servicio de las guarderías cuyos contratos tienen vencimiento (cada contrato tiene una vigencia de cinco años).

En la práctica, hacer licitaciones públicas no ha tenido un efecto de ampliación en la oferta de espacios; por el contrario, en entrevistas en el trabajo de campo se mencionó que las guarderías o empresas propietarias de las guarderías que han participado en las licitaciones son las mismas que prestan ese servicio desde hace años. También se reconoció que algunas guarderías que estaban en funciones no participaron en la licitación pública correspondiente, por lo que perdieron el contrato que habían mantenido por varios años, pero no se contrataron nuevos servicios en sustitución, ya que no se recibieron nuevas propuestas distintas o adicionales a las guarderías en funciones. No obstante, en el estado de Oaxaca se está realizando un proceso licitatorio para la apertura de dos nuevas guarderías, derivado de la declaratoria de licitaciones desiertas y la consecuente pérdida de espacios

“La apertura de nuevas guarderías depende de la necesidad del servicio, en esta ocasión dependió mucho de procesos a nivel nacional en el que algunos estados, derivado del proceso de licitación declararon desiertas las licitaciones, por lo que perdieron espacios autorizados y entonces se abrió la oportunidad a participar en licitaciones adicionales para nuevas guarderías para aprovechar esos espacios perdidos.”

Personas entrevistadas que representan a las empresas o guarderías, mencionaron que participar en las licitaciones fue muy complicado, porque no conocían los trámites y requisitos, tales como estar inscritas en el Sistema COMPRANET y tampoco recibieron asesoría sobre cómo preparar las propuestas. Este desconocimiento se tradujo en que algunos procesos licitatorios fueron declarados desiertos. La forma de atender estas contingencias se ajustó en cada caso: en ocasiones se repuso el procedimiento y se adjudicaron los contratos y en otras ocasiones, se hizo válida la potestad de adjudicar directamente los contratos para no dejar sin servicio de guardería a la población requirente. No obstante, los y las representantes legales de las guarderías están satisfechas con las licitaciones debido a que es un proceso transparente.

El 79.9% de las personas titulares de la JSSTPSE y del Departamento de Guarderías que respondieron la encuesta en línea, señalaron siempre o en la mayoría de los casos, estar de acuerdo que la licitación pública es el mejor procedimiento para la renovación y/o selección de los prestadores del servicio de guardería, aunque casi un tercio de las personas titulares del Departamento de Guarderías solo está parcialmente de acuerdo con dicho procedimiento.

Tabla 32. Opinión de funcionarios en los OOAD sobre el procedimiento de licitación pública

La Licitación Pública es el mejor procedimiento para renovar y/o seleccionar a los prestadores del Servicio de Guarderías del IMSS.	Distribución porcentual (%)		
	Titular del Departamento de Guarderías (n = 13)	Titular de la JSSTPES (n = 6)	Total (n = 19)
Totalmente de acuerdo	38.5	66.7	47.4
De acuerdo para la mayoría de los casos	30.8	33.3	31.6
Parcialmente de acuerdo	30.8	0.0	21.1
Total general	100.0	100.0	100.0

Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

A pesar de las dificultades y riesgos que conlleva abrir la contratación de guarderías, el equipo evaluador identifica efectos positivos derivados de las licitaciones. En primer lugar, obligó a las guarderías a realizar una revisión puntual de la documentación y requisitos para ser parte del Servicio del IMSS; depuró aquellas guarderías que no tuvieron la capacidad de actualizarse y cumplir con los estándares de este servicio y abre la posibilidad de renovar y ampliar la calidad en la atención de los servicios subrogados. El producto de las licitaciones es la formalización del contrato de servicios al que se obliga la guardería.

- Contratos para el servicio de guardería

La CSGDII por conducto de la División de Regulación y Esquemas de Contratación del Servicio de Guardería diseña y elabora los modelos de contrato y convenios para la prestación del servicio de guardería, que están al amparo de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público; en dicho modelo de contrato se establecen los términos y condiciones que se proporcionan a todo el país para homologar las condiciones y el servicio que se entrega a la población beneficiaria. Como se mencionó, los pasos y acciones para la formalización de la relación entre el IMSS y las guarderías se realiza en el nivel local, en los OOAD; así, las licitaciones, gestión y administración de los contratos es responsabilidad de las instancias correspondientes de los Órganos Desconcentrados.

La documentación que respalda la contratación de las guarderías se integra digitalmente en el SIAG y tiene el propósito de mantener permanentemente actualizados todos los expedientes de guarderías. Para ello, en el Departamento de Guarderías en el OOAD, se hace el seguimiento a los documentos que deben actualizarse o renovarse, se solicitan a las guarderías y se incorporan en el módulo de expediente electrónico. A nivel central, mensualmente se revisa la existencia de la información que sustenta la prestación de los servicios, en términos del

cumplimiento de los lineamientos y requisitos del Instituto. Se reconoce la posibilidad de que exista un margen de error en el cumplimiento de los documentos soporte, ya que el proceso depende de que la información se cargue oportunamente desde los OOAD en el módulo correspondiente del SIAG. Como resultado de la verificación en oficinas centrales, se emite un reporte por OOAD con las observaciones específicas para que se recabe la documentación e información necesaria para complementar el registro en el SIAG.

En las guarderías de prestación indirecta se conoce el procedimiento para actualizar periódicamente los documentos que tienen vencimiento. En entrevistas con directoras de guardería y con algunas representantes legales, mencionaron que personal del Departamento de Guarderías en el OOAD les informa por correo electrónico sobre los documentos próximos a vencer y requieren su actualización en el SIAG. Es una Actividad permanente a la que deben estar atentas; sin embargo, en algunos casos se mencionó que hay trámites cuyos tiempos de ejecución en las entidades o municipios rebasan el plazo obligatorio establecido por el IMSS y en caso de incumplimiento, son susceptibles de ser penalizadas.

El proceso de formalización del contrato se realiza localmente. En este marco de actuación, normativamente se establece que hay un único modelo de contrato a nivel nacional para la prestación del servicio de guardería. En la práctica, el contrato es actualizado o modificado con relativa frecuencia, lo que en la práctica ha dado lugar a que, en ocasiones, en los OOAD se ajusten los contratos para atender necesidades específicas del nivel local, aunque normativamente esto no esté permitido, quedando bajo la absoluta responsabilidad del OOAD.

Si bien la integración del expediente electrónico es un proceso sistematizado, la revisión de los documentos que integran los contratos se realiza manualmente. Esta actividad es responsabilidad de un número reducido de funcionarios, que se ven rebasados por las cargas de trabajo, lo que se traduce en un cuello de botella para la integración de los reportes mensuales, por ello, dada la cantidad de información que integra cada expediente y el escaso personal disponible para esta actividad, la revisión documental se realiza de manera calendarizada para cumplir con los plazos de atención.

Reglamentación de los Servicios prestados en las guarderías

La Norma para la Operación del Servicio Guardería establece las disposiciones para la atención y el cuidado infantil, procurando su desarrollo integral mientras los niños y niñas permanecen en una guardería, y establece las directrices para garantizar la calidad de los servicios, con base en la implementación de los tres componentes fundamentales: pedagógico, fomento a la salud y alimentación; así como apoyo terapéutico para la atención de niños y niñas que presenten alguna condición de discapacidad. La elaboración de lineamientos y procedimientos para garantizar su implementación de forma homogénea en todas las guarderías del IMSS está a cargo de la División de Desarrollo Integral Infantil.

En esta División, también se diseñan y coordinan los programas de capacitación dirigidos al personal del Departamento de Guarderías en los OOAD y en las

guarderías ordinarias y de prestación indirecta. Asimismo, en materia de comunicación social, se definen, diseñan y coordinan los materiales informativos relacionados con el desarrollo y atención de niñas y niños, dirigidos al personal relacionado con el Servicio de Guardería en los OOAD, personal de guarderías y personas usuarias de este servicio.

Si bien todo lo anterior es de orden normativo y como tal puede inscribirse en el proceso de planeación, en la práctica genera los insumos para homologar la operación en el Servicio de Guardería y la capacitación es el mecanismo para garantizar su implementación.

- **Capacitación**

El Servicio de Guardería no cuenta con un programa de capacitación único desarrollado en el marco de la planeación del Pp E007. En el Manual de Organización de la DPES, la responsabilidad de diseñar “programas de capacitación” en la materia recae en cada una de las unidades administrativas adscritas a la Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil, de acuerdo con las funciones señaladas en la norma. En lo relacionado con los componentes del Servicio de Guardería, corresponde a la División de Desarrollo Integral Infantil “diseñar programas de capacitación en materia de nutrición, fomento de la salud, pedagogía y actividades de apoyo terapéutico del servicio de guardería, dirigidos al personal normativo, de los Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada Estatales y Regionales”.

Sobre lo anterior, en el trabajo de campo se constató que tanto el personal adscrito al Departamento de Guarderías en los OOAD, como el personal en las guarderías, atienden las convocatorias para recibir capacitación desde oficinas centrales. Así, además de la División de Desarrollo Integral Infantil, las Divisiones de Expansión del Servicio de Guardería, de Regulación y Esquemas de Contratación del Servicio de Guardería, y de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería, elaboran programas de capacitación propios que deben ser atendidos en el nivel local.

La opinión generalizada de las personas entrevistadas en los OOAD y guarderías es que los procedimientos son claros y guían de forma efectiva la operación para garantizar la calidad en la prestación del servicio con una visión integral, centrada en el desarrollo de niñas y niños. Sin embargo, respecto de la capacitación, en los OOAD se mencionó que la actualización en los procedimientos y ordenamientos normativos se acompaña de la capacitación correspondiente, que esta se circunscribe a la lectura de los documentos reformados, y que no se explica la motivación de dichos cambios y actualizaciones, ni el efecto esperado en las guarderías. Asimismo, operadoras en las guarderías señalaron que la obligación del personal de guarderías de atender un determinado número de capacitaciones periódicamente tiene un efecto contrario al esperado, ya que deben destinar tiempo dentro de su horario laboral para recibir la capacitación, en detrimento de la atención de niñas y niños en las guarderías.

Relacionado con lo anterior, si bien el personal en guarderías reconoce que la capacitación requiere un esfuerzo adicional de su parte, que en ocasiones las lleva

a atender los cursos o talleres en horarios fuera de su jornada laboral, estos son de buena calidad y contribuyen a fortalecer la formación de las trabajadoras en las guarderías para dar un mejor servicio a la población beneficiaria.

Normatividad

En el esquema de atención de guarderías ordinarias, se identifican una norma y cuatro procedimientos específicos para la producción / generación de los servicios que se entregan. No se obtuvo información para conocer si bajo este modelo de atención, se prevé la opción de ampliar la atención en guarderías ordinarias existentes o de crear nuevas guarderías bajo este modelo operativo.

- Norma para la Operación del Servicio de Guardería;
- Procedimiento de Pedagogía del Servicio de Guardería IMSS;
- Procedimiento de Fomento a la Salud del Servicio de Guardería IMSS; y
- Procedimiento para la Alimentación del Servicio de Guardería IMSS.

Bajo el esquema de guarderías de administración indirecta, la normatividad determinada por las áreas responsables dentro de la Coordinación de Guarderías es la siguiente:

- Norma para la Operación del Servicio de Guardería;
- Lineamientos arquitectónicos para guarderías para el Modelo con OSC;
- Requisitos de diseño arquitectónico para proyectos de guarderías de prestación indirecta del IMSS;
- Lineamientos para el inicio de operaciones y la suspensión del servicio de guardería;
- Lineamientos para realizar actividades fuera del horario de atención convenido con el IMSS para la conclusión del primer grado preescolar;
- Procedimiento de pedagogía del Servicio de Guardería de prestación indirecta;
- Procedimiento de fomento a la salud del Servicio de Guardería de prestación indirecta; y
- Procedimiento de alimentación del servicio de guardería de prestación indirecta.

Adicionalmente, el servicio de guardería del IMSS está sujeto a ordenamientos de orden general para la prestación de servicios de cuidado infantil:

- Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, cuidado y desarrollo integral infantil;
- Reglamento de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, cuidado y desarrollo integral infantil; y
- Lineamientos para otorgar las autorizaciones de modalidad y modelo de atención, así como los requisitos para acreditar el artículo 50 y el Capítulo VIII de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado

y Desarrollo Integral Infantil, así como los previsto en el capítulo IX de su Reglamento.

b. Límites del proceso y articulación con otros

La producción de bienes y servicios está articulada, en primera instancia, con el proceso de planeación, debido a que en este se elaboran los proyectos y estudios de factibilidad para la atención de la población potencial del servicio y se define el presupuesto al que estarán sujetos los proyectos de expansión y ampliación de guarderías. Asimismo, se vincula con el proceso de solicitud de inscripción, pues este depende de la capacidad instalada en las guarderías construidas o subrogadas. El proceso también se articula con los procesos de distribución de bienes y servicios y de entrega de bienes y servicios, porque permite la generación de espacios con instalaciones adecuadas, mobiliario, equipamiento, materiales para la ejecución de los procesos sustantivos de pedagogía, fomento a la salud, alimentación y apoyo terapéutico, además de que garantiza el suministro de artículos e insumos de calidad para brindar atención a las niñas y niños, hijos de personas derechohabientes.

c. Insumos y recursos para el proceso

Los insumos de este proceso son las propuestas de PPI y requerimientos presupuestales de los OOAD referentes a guarderías directas, los modelos de contrato emitidos a nivel central para guarderías indirectas y los lineamientos normativos establecidos por la CSGDII para la expansión del servicio.

Tiempo

El tiempo estimado para la autorización de solicitudes de ampliación de guarderías directas es de máximo tres meses, acorde con lo señalado en el art. 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Para guarderías de prestación indirecta, el tiempo de licitación se estima en al menos 15 días a partir de la publicación de la convocatoria en CompraNet, de acuerdo con el art. 32 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Sin embargo, se identificó que este proceso se ha alargado por la declaración de licitaciones desiertas, debido a la participación de proveedores que no cumplen con los requisitos establecidos por el IMSS.

Personal

A nivel central, las Subjefaturas de la División de Regulación y Esquemas de Contratación del Servicio de Guardería y de la División de Expansión del Servicio de Guardería no cuentan con personal suficiente para el cumplimiento de sus atribuciones. Ambas Divisiones deben dar atención a los 35 OOAD; por un lado, Regulación y Esquemas de Contratación brinda asesoría técnica en materia de normatividad y contratos; mientras que Expansión da atención a sus requerimientos presupuestales. Además, es pertinente añadir que, en trabajo de campo, se identificó que existe personal que no colabora de forma eficiente con sus equipos y, debido a que el Sindicato representa un cuello de botella para la

recisión de contratos del personal, esto se traduce en la delegación de responsabilidades y una carga excesiva de trabajo para otras personas.

Infraestructura

Por un lado, se encuentra la infraestructura tecnológica. A nivel central, se carece de equipos de cómputo actualizados con capacidad de realizar los procesos de las unidades administrativas, para soportar software como Microsoft Office y Autocad actualizados, por lo que son inadecuados y el servicio de Internet es restringido y lento; como respuesta, hay personal que se ha visto obligado a utilizar equipo y datos celulares personales, lo que representa un cargo adicional para el funcionariado.

En cuanto al equipamiento, se requiere mobiliario, materiales didácticos, libros y artículos de consumo, con base en el número de niños inscritos para poder brindar el servicio. En el caso de las guarderías directas, estos recursos materiales son provistos y administrados por el OOAD, y con frecuencia no se proveen oportunamente, con las repercusiones inherentes en la operación cotidiana.

Recursos financieros

Los recursos financieros asignados son determinantes para la capacidad de atención de los Servicios de Guardería. En este sentido, los OOAD son quienes identifican el comportamiento de la demanda no atendida, o bien las zonas donde hay mayor necesidad del servicio, y plantean proyectos de expansión a la División de Expansión del Servicio de Guardería, a nivel central, para su aprobación. El presupuesto para la atención de estas propuestas es suficiente y es administrado en los OOAD.

d. Productos generados por el proceso

El principal producto de este proceso son los espacios generados o ampliados con instalaciones adecuadas, mobiliario, equipo, material didáctico y artículos de consumo, así como material requerido para realizar las actividades de pedagogía, fomento a la salud y alimentación, y de apoyo terapéutico en guarderías integradoras, en condiciones de seguridad, higiene, funcionalidad, cantidad y calidad que garanticen la atención óptima de niñas y niños. En el caso de las guarderías de prestación directa, este producto es consolidado por medio de la firma de contratos con proveedores de bienes y servicios para su operación; mientras que para las guarderías indirectas el producto se genera por medio de contratos plurianuales con el IMSS; los productos para ambos esquemas son gestionados por los OOAD.

Asimismo, es importante apuntar que, con los cambios normativos en los requerimientos de infraestructura, tales como los metros cuadrados requeridos por niño en las distintas áreas de atención, se ha reducido la capacidad instalada de atención de niñas y niños. En la Memoria Documental de Guarderías (2018) se señala que los OOAD pueden alcanzar la máxima ponderación, respecto de la calificación global de los indicadores clave del servicio de guardería, si el índice de metros cuadrados por niño en cada guardería es de 4.3 m².

Los requisitos que se deberán considerar en la elaboración de proyecto, obra, equipamiento y aspectos de seguridad para la prestación del servicio de guardería indirecta se establecen en los criterios arquitectónicos, con las siguientes dimensiones.

Tabla 33. Espacios por Guardería

Espacio por sala de atención en el esquema de prestación indirecta

Sala	Indicador por Niño	Capacidad máxima por sala de atención
Lactantes A y B	1.70 m ²	24 niños
Lactantes C	1.35 m ²	30 niños
Maternales A	1.35 m ²	30 niños
Maternales B o C	1.35 m ²	36 niño

Espacio para sala de usos múltiples

Concepto	Indicador por niño
Lactantes A y B	1.00 m ²
Lactantes C	1.10 m ²
Maternales A, B y C	1.10 m ²

Adicionalmente, otros espacios por las guarderías considerados por la regulación del IMSS son los sanitarios y lavabos maternales B y C, (1 pieza de WC por cada 9 niños (1 m² por pieza); un lavabo por cada 9 niños (0.50 m² por pieza) además de bacinicas maternales A y las dimensiones especificadas para muros y cancelas.

Para el 63.1% del funcionariado que respondió la encuesta en línea, la distribución actual de las guarderías existentes es adecuada o muy adecuada para atender la demanda de la población objetivo en las entidades federativas, mientras que 36.9% respondió que no es adecuada o es poco adecuada. Sin embargo, llama la atención que 46.2% de las personas titulares del Departamento de Guarderías en los OOAD opina que la actual distribución territorial de las guarderías no es adecuada o es poco adecuada.

Tabla 34. Opinión del funcionariado en los OOAD sobre la distribución territorial de las guarderías

¿Considera que la distribución territorial de las Guarderías del IMSS en la entidad federativa o en el OOAD es adecuada para atender la demanda de la población objetivo?	Distribución porcentual (%)		
	Titular del Departamento de Guarderías (n = 13)	Titular de la JSSTPES (n = 6)	Total general (n = 19)

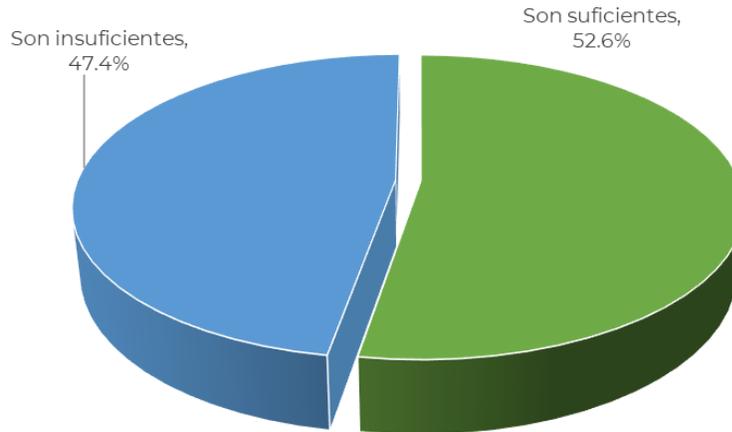
Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

Muy adecuada	7.7	16.7	10.5
Adecuada	46.2	66.7	52.6
Poco adecuada	38.5	16.7	31.6
No es adecuada	7.7	0.0	5.3
Total general	100	100	100

Fuente. Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

En relación con la suficiencia en el número de guarderías existente, la opinión de las personas funcionarias en los OOAD que respondieron la encuesta está dividida sobre la suficiencia o insuficiencia para atender a todas las personas derechohabientes que requieren este servicio.

Gráfica 15. ¿Considera que el número de Guarderías del IMSS (Directas e indirectas) son suficientes para atender a todas las y los trabajadores derechohabientes que requieren del Servicio de Guardería del IMSS? (n = 19)



Fuente. Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea

e. Uso de los sistemas de información para el proceso

Para determinar la demanda potencial del servicio, de la cual parten las necesidades de expansión de guarderías, se toma en cuenta el número de niñas y niños registrados de 43 días hasta cuatro años de edad cuyos padres están registrados en el Instituto bajo el régimen obligatorio. No se obtuvo información sobre la metodología para la estimación de la población potencial; sin embargo, es posible identificar al **SINDO** como una posible fuente para este proceso. Asimismo, en la encuesta en línea, el 83.3% de las personas titulares de la JSSTPSE respondieron que sí existen mecanismos para identificar la población potencial en la entidad federativa / OOAD.²⁷

El proceso de licitación para la contratación de prestadores indirectos del Servicio de Guardería se lleva a cabo a través del sistema electrónico de compras gubernamentales denominado **CompraNet**. En el trabajo de campo, se indagó sobre la opinión de administradoras y representantes legales de las guarderías respecto al uso de este sistema; por un lado, se expresó en una guardería que es un proceso complicado y desgastante, para el cual no se brindó una orientación, mientras que otras dos guarderías se mostraron satisfechas con el sistema y los beneficios de transparencia que este provee.

Finalmente, el **SIAG** como sistema de información y administración de guarderías es utilizado para la integración de la documentación del expediente electrónico de las guarderías.

f. Coordinación entre los actores involucrados en el proceso

Existen mecanismos de coordinación adecuados entre nivel central del IMSS y los OOAD. Mientras que los planes y contratos de ampliación y expansión son administrados a nivel estatal, hay una relación constante con niveles centrales, para asesoría en los procesos a su cargo. Durante el trabajo de campo, se expresó en ambos niveles que la comunicación entre los actores involucrados es permanente y efectiva, pues se da atención a solicitudes y requerimientos de forma oportuna. Esta coordinación se gestiona entre la División de Regulación y Esquemas de Contratación del Servicio de Guardería y la División de Expansión del Servicio de Guardería, quien a su vez canaliza a los OOAD a la Coordinación de Infraestructura Inmobiliaria, a nivel central, y la Jefatura de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales, quien tiene a su cargo al Departamento de Guarderías, en los OOAD.

Asimismo, existe una coordinación entre el OOAD y protección civil estatal y los municipios, para la emisión de los dictámenes y licencias requeridos para la operación de guarderías directas, mientras que en las guarderías de operación indirecta la gestión es responsabilidad de las directoras y las personas representantes legales.

²⁷ Los mecanismos mencionados por respondientes de la encuesta son: la identificación de empresas filiales, información proporcionada por afiliación y cobranza de la OOAD; en un caso se mencionó que se ha realizado identificación de densidad demográfica casa por casa habitación y centros de trabajo, identificando zonas susceptibles para la instalación de guarderías.

g. Valoración de la pertinencia del proceso

El proceso es pertinente ya que de este depende la formalización de la relación entre el IMSS y las guarderías, mediante el contrato correspondiente. Asimismo, se atiende la solicitud de los OOAD sobre la necesidad para la ampliación del servicio de guardería, aunque no se identificó un documento que plantee un programa de expansión del servicio de guardería para el mediano y largo plazo.

El proceso también es pertinente en la medida que inscribe la capacitación del personal del Servicio de Guardería en el OOAD y las guarderías que operan en cada entidad; con este, principalmente se transmite la formación para garantizar la aplicación de los componentes (pedagogía, fomento a la salud y alimentación) de forma homogénea en las guarderías del Sistema IMSS, a nivel nacional.

h. Importancia estratégica del proceso

La importancia de este proceso radica en que la definición de la población potencial es la base para determinar estrategias de ampliación y expansión para acortar la brecha de cobertura del Servicio de Guardería, sujetas al presupuesto disponible. Asimismo, los procesos de construcción, ampliación, remodelación, equipamiento y contratación de espacios de calidad es clave para garantizar la atención óptima de las niñas y niños inscritos; en este sentido, este proceso es indispensable para entrega del servicio y brindar atención de calidad a las hijas e hijos de las personas derechohabientes.

i. Mecanismos para conocer la satisfacción de la población beneficiaria

Se aplican encuestas de satisfacción a madres y padres usuarios cada cuatrimestre, que incluyen dos preguntas de la opinión de personas usuarias sobre: Condiciones en general del inmueble y condiciones del mobiliario.

III.5 Proceso de Distribución de bienes y servicios

El proceso de distribución de bienes y servicios se refiere a los lineamientos, procedimientos, actividades y mecanismos para otorgar el servicio de guardería de forma integral en beneficio de las niñas y niños y de las personas derechohabientes. En el marco de la presente evaluación, este proceso inicia con la identificación y cuantificación de necesidades para la prestación del servicio y concluye cuando las guarderías cuentan con todo lo necesario para brindar el servicio en materia de pedagogía, fomento a la salud, alimentación y apoyo terapéutico a niñas y niños con alguna condición de discapacidad. Adicionalmente, el procedimiento administrativo que debe cumplirse en la guardería, atendiendo los lineamientos y registro actualizado de la información en el SIAG, garantiza el cumplimiento de la normatividad emitida por el IMSS.

Del proceso de planeación se desprenden los Lineamientos y procedimientos que deben seguirse para entregar los tres componentes de pedagogía, fomento a la salud y alimentación, así como la aprobación del presupuesto para tal fin. El proceso de distribución de bienes y servicios consiste en:

- El cumplimiento de los lineamientos de pedagogía para los distintos rangos de edad de las niñas y niños inscritos en las guarderías;
- Seguimiento y cumplimiento de los mecanismos en materia de fomento a la salud; y
- Organización, contratación y abasto de los insumos para cumplir con los procesos alimenticios determinados por las autoridades del IMSS.

Las directoras de guarderías son las responsables de garantizar la producción o cumplimiento de los componentes del servicio de guardería, apoyadas en las coordinadoras de cada una de las áreas mencionadas. En el presente apartado se describe y analiza la generación de los productos necesarios para garantizar el desarrollo integral de las niñas y los niños.

a. Descripción detallada del proceso

Las condiciones y características del servicio de guardería están normadas en los Lineamientos para la Operación del Servicio de Guardería. La División para el Desarrollo Integral Infantil, adscrita a la Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral de Infantil, es la unidad administrativa en el nivel central del IMSS responsable de coordinar la actualización de la normatividad de los componentes del servicio de guardería, en materia de pedagogía, fomento a la salud y alimentación. Cabe señalar que los procedimientos existentes para cada uno de ellos se dividen para las guarderías ordinarias y para las guarderías de prestación indirecta; estos instrumentos normativos, generados en el proceso de planeación, guían el proceso de distribución de bienes y servicios que se ejecuta en las guarderías.

- Pedagogía del Servicio de Guardería

De acuerdo con la Norma para la Operación del Servicio de Guardería, los actores involucrados en materia de pedagogía son la Directora de Guardería, la

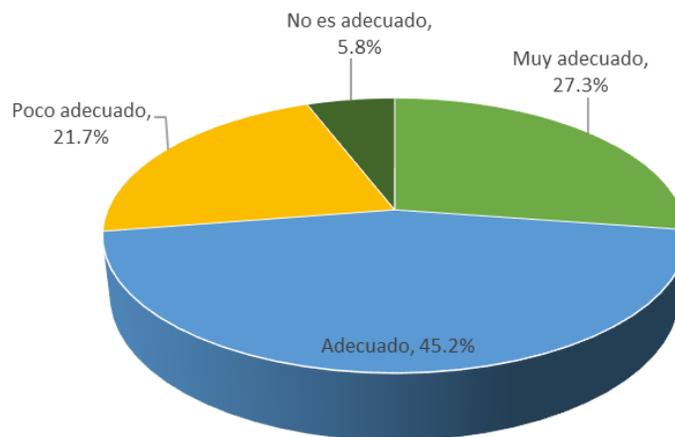
Coordinadora del Área Educativa (Pedagogía), la(s) Educadora(s) y las especialistas en puericultura. Los productos que se generan en la ejecución de este proceso se orientan a garantizar la seguridad y bienestar de las niñas y niños durante su estancia en la guardería; diseñar los mecanismos de adaptación, cuidado, enseñanza-aprendizaje, sostenimiento afectivo y seguimiento al desarrollo de niñas y niños. Lo anterior, en cumplimiento a lo dispuesto en la normatividad del Servicio de Guardería del IMSS.

El procedimiento de pedagogía, como instrumento normativo, establece las políticas y actividades para la atención, cuidado y realización de acciones pedagógicas en el servicio de guardería, con el propósito de potenciar las capacidades y favorecer el desarrollo integral de las niñas y niños. El procedimiento de pedagogía para las guarderías del IMSS y el correspondiente para guarderías de prestación indirecta no presentan diferencias sustantivas en cuanto al objetivo y mecanismos de atención infantil, aunque en la práctica, los procedimientos administrativos difieren entre uno y otro esquema, lo que representa retos y áreas de oportunidad de diferente índole, que se analizan en sus particularidades a continuación.

En entrevistas con directoras de guardería en ambos esquemas de atención, coinciden en señalar que el principal reto operativo que enfrentan es cubrir plenamente la estructura de personal que establece la normatividad. El perfil de puesto para las “Oficiales de Puericultura” (esquema ordinario) o “Asistente Educativa” (esquema de prestación indirecta) se modificó, y actualmente pide mayores requisitos de preparación, situación que dependiendo de la región en que se localicen las guarderías, puede ser una limitante para garantizar la cobertura de las plazas o puestos.

En la encuesta en línea, 72.5% de respondientes señaló que considera que el perfil del puesto definido por el Instituto para contratar el personal de las guarderías es adecuado o muy adecuado, mientras que el 27.5% de las personas respondió que es poco adecuado o no es adecuado.

Gráfica 16. Opinión de respondientes sobre el perfil de puestos para contratar al personal de guardería (n = 549)



Fuente. Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

- **Distribución de bienes y servicios en guarderías de esquema ordinario**

Si bien bajo cualquier esquema de operación del servicio, ordinario o indirecto, las guarderías se obligan a cumplir con las normas, lineamientos y procedimientos establecidos en el marco del Pp E007, las guarderías del IMSS deben cumplir con los procesos y procedimientos administrativos que rigen la operación del Instituto en todos los órdenes. Así, para la implementación del Servicio de Guardería hay procedimientos para la contratación de personal, abasto y aplicación presupuestaria regidos por instancias del IMSS ajenas a la planeación e implementación del Servicio de Guardería.

Las directoras de guarderías del IMSS se relacionan con las o los titulares de las Jefaturas de Departamento de Guarderías en el OOAD para gestionar los materiales, suministro y víveres necesarios para la ejecución de los diversos procesos de atención y alimentación; se coordinan con el área de finanzas y de personal en el OOAD para el seguimiento, contratación y/o pago del personal de la guardería y con el área médica para los procesos relacionados con el componente de fomento a la salud o cuando se requiera la atención de algún niño/a accidentado/a o que presente algún padecimiento durante sus estancia en la guardería. Sin embargo, en entrevistas con Directoras en guardería ordinaria se conoció de casos en que las áreas médicas también apoyan con suministros a la guardería ante la carencia o falta de oportunidad en el suministro de requerimientos. En este sentido, los mecanismos de coordinación para generar los servicios que proporcionan las guarderías ordinarias son múltiples:

“[Me relaciono] con abasto para los contratos de todos los insumos de la unidad. Para pago con finanzas y para seguimiento de personal. En cuanto a mi área de capacitación con el Departamento de Capacitación y adiestramiento. El Departamento de Presupuesto y Control de Gasto lleva lo que es nómina de personal y toda la dotación de materiales de uniformes. Yo tengo vinculación con unidades médicas. La Oficina de Control de Bienes, esa es para algunos de los bienes capitalizables. Con el Jefe de servicios básicos, se encarga de hacer las supervisiones o capacitaciones al personal de limpieza e higiene en la coordinación de abastecimiento y equipamiento. Naturalmente, con mi jefa de departamento, que es quien me valida todo. Y con mi analista, quien da seguimiento a mis capacitaciones, él me da asesoría si lo requiero. Mi coordinadora zonal hace las supervisiones periódicamente.”

Personal en las guarderías del IMSS.

El proceso de contratación de personal debe garantizar que las personas seleccionadas cumplan con el perfil establecido en la norma. En el caso de Oficiales en Puericultura se establece que las personas interesadas cuentan con la educación media superior concluida o con carrera técnica de “Puericultura”; anteriormente, el nivel mínimo exigible era de secundaria concluida.

En el trabajo de campo, personal de guarderías ordinarias entrevistadas coincidieron en señalar que el principal aspecto crítico relacionado con la operación de la guardería y por lo tanto con la generación de los servicios que se prestan, es el tema de personal. Este se presenta porque no ha sido posible cubrir la estructura operativa para el área de pedagogía, por el ausentismo del personal y por la alta rotación de personal en las guarderías.

De acuerdo con información recabada en entrevistas, el presupuesto con que cuentan las guarderías ordinarias es suficiente para cubrir las plazas vacantes, la dificultad se origina en que las propuestas del personal a contratar son generadas por el Sindicato y las guarderías no participan en la selección del personal. Con frecuencia, el Sindicato se retrasa o no hace propuestas para cubrir las posiciones vacantes; aunque eso no se traduce en que se lleven a cabo procesos de reclutamiento, selección y contratación de personal directamente por la dirección de la guardería. Adicionalmente, la actualización del perfil de puesto ha generado que exista menos interés de las personas por trabajar en las guarderías del IMSS porque el Puesto de “Oficial de Puericultura” es el más bajo en la estructura del Instituto. En relación con esto, en entrevistas también se mencionó que estos puestos son vistos por muchas personas como “trampolín” para ingresar al Instituto, y desde esa plataforma buscan opciones de promoción en otras áreas o unidades administrativas para ser transferidas en la primera oportunidad.

En la encuesta en línea, de un total de 67 directoras de guardería ordinaria que respondieron a la pregunta sobre el perfil de puestos para contratar en las guarderías, 74.1% considera que son adecuados o muy adecuados y el restante 25.9% respondió que los perfiles son poco adecuados o no son adecuados para ser contratados en las guarderías.

El principal efecto de la falta de personal en las guarderías ordinarias es la baja cobertura registrada en la inscripción de niños con relación a la capacidad instalada. De acuerdo con el Boletín Estadístico de Guarderías al mes de junio de 2023, el porcentaje de inscripción en guarderías del IMSS es de 55%. Esto repercute en otras actividades y responsabilidades que debe atender el personal, como es el caso del cumplimiento a los requerimientos normativos de capacitación, ya que la falta de personal sumado a los altos índices de ausentismo dificulta que las responsables de la operación en las guarderías dediquen parte de su jornada laboral para atender la formación o capacitación a la que están obligadas.

Suministro y abasto en guarderías del IMSS

El equipamiento y suministro para la prestación del servicio de guardería ordinario está a cargo del área responsable del abasto en los OOAD. En el trabajo de campo se identificó que el procedimiento para generar las solicitudes de abasto no es homogéneo en las entidades federativas; en un caso se mencionó que las solicitudes correspondientes son remitidas al Departamento de Guardería en el OOAD para su intervención ante el área correspondiente y en otros casos estas se tramitan directamente ante el área de abasto. De manera general consideran que los insumos para la generación de los productos en

materia de pedagogía son suficientes, aunque no siempre son oportunos; el retraso se origina en el área de abasto porque el proceso está encadenado con los mecanismos integrales de compra y suministro del OOAD y no se relacionan únicamente con las necesidades en las guarderías.

Las principales carencias en las guarderías ordinarias mencionadas en el trabajo de campo se refieren a materiales y suministros de limpieza para las instalaciones y para el cuidado y limpieza personal. Las guarderías no cuentan con un fondo fijo o caja chica para atender las necesidades urgentes y de bajo monto, lo que representa un problema para garantizar la calidad de la atención de las niñas y niños. En una de las guarderías visitadas se comentó que un mecanismo que han utilizado para salvar estas carencias es solicitar el apoyo de las unidades médicas, ya que estas últimas sí pueden ejercer algunos montos pequeños de manera directa, o bien para apoyar, en calidad de préstamo, con algunos materiales y suministros comunes que están a disposición del servicio de salud. Este procedimiento no está normado, pero es del conocimiento de las autoridades en el OOAD.

Nutrición y alimentación

El compromiso del Servicio de Guardería del IMSS es garantizar una alimentación sana, variada y suficiente de las niñas y niños. En las guarderías ordinarias, las figuras responsables de atenderlo y cumplir con el mandato institucional son la Directora, la Nutricionista/Dietista y manejadoras/es de alimentos.

Los requerimientos para su ejecución son la existencia de los menús y los insumos necesarios para la preparación de alimentos y las fórmulas infantiles. El suministro de alimentos es responsabilidad del área de abasto en el OOAD; en esta área se realiza el proceso de contratación de los proveedores, aunque una vez formalizada la contratación, el personal en la guardería tiene relación directa con los proveedores para hacer las requisiciones.

La planeación para la distribución de alimentos se hace de forma quincenal; la información sobre la previsión de necesidades para el abasto de alimentos se hace en el Módulo de Planeación y Control de Alimentos (Pla.C.A.) del SIAG. La distribución y cálculo de alimentos se realiza con base en el registro de asistencia del día previo. En opinión de todos los actores entrevistados, este aspecto fundamental en el desarrollo infantil se ejecuta puntualmente y con base en los lineamientos y normatividad emitido por oficinas centrales y el proceso de abasto se cumple en el OOAD.

- Distribución de bienes y servicios en el servicio de guardería de prestación indirecta

Al igual que el esquema ordinario, el principal reto operativo que enfrentan las guarderías subrogadas es la contratación de personal para las salas de atención. En caso de que la guardería no cuente con la cantidad de personal que establece la normatividad, el número de niñas y niños que se pueden inscribir a la guardería se ajusta a la plantilla ocupada al momento de recibir las solicitudes. La figura de “Asistente Educativa” en el esquema de prestación indirecta es homóloga a la

figura de “Oficial de Puericultura” en el esquema ordinario. Para validar su incorporación a la guardería, el IMSS establece que la persona interesada debe tener formación profesional en una carrera en educación o carrera afín; o tener preparatoria, experiencia de seis meses trabajando con niños en alguna institución educativa y contar con el certificado de competencias del CONOCER para la “prestación de servicios de estimulación temprana individual y grupal en centros de atención y desarrollo de niñas y niños de cuarenta y tres días a cuatro años de edad” (EC1270).

De acuerdo con directoras de guarderías de prestación indirecta entrevistadas, en algunas regiones el perfil exigido a las asistentes educativas es una limitante para cubrir la estructura de las guarderías. El origen de las dificultades es diferente en cada región, pero principalmente se debe a que en las localidades no hay suficientes instituciones o escuelas para la formación de puericultoras, las personas que buscan una posición en las guarderías son de muy bajos recursos y los requisitos de incorporación requieren que las solicitantes hagan desembolsos, por ejemplo, para pagar la certificación o hacerse los estudios clínicos que deben presentar, y no cuentan con dichos recursos.

“Se pide que el personal cumpla con cierto nivel académico (bachillerato y capacitación o licenciatura en educación o carreras afines) y experiencia en la materia (al menos 6 meses). Estos requisitos están normados en el Procedimiento de administración de personal. Es muy difícil encontrar personal que cumpla con los requisitos, sobre todo dado que la ciudad es pequeña. Cuesta trabajo completar la plantilla.”

“Para la contratación del personal se requieren laboratorios médicos, su certificado de preparatoria y, en caso de no contar con licenciatura afín a lo pedagógico, la certificación en puericultura. Si el personal para una sala no está completo, no se pueden aceptar a los niños. El OOAD, mediante el SIAG web, puede monitorear el número de personal y niños que asisten a la guardería por día. Además, hay procesos de monitoreo que piden confirmación por fotografía de que se cuenta con las maestras debidas por sala.”

Administración del personal de guardería de prestación indirecta.

El registro y administración del personal de guardería se realiza mediante el SIAG, a través del módulo correspondiente y mediante el equipo de registro biométrico instalado en cada guardería. En el SIAG se registra la asistencia tanto del personal como de infantes, lo que permite calcular la cantidad de personal requerida y dispuesta para la atención en cada sala. La distribución de las salas en guarderías está definida en la Norma para la Operación de Guarderías y en el Procedimiento para la Administración de Personal en el Servicio de Prestación Indirecta, en donde habrá cuatro u ocho salas de atención, conforme a los planos arquitectónicos definidos y autorizados por el IMSS y la capacidad de atención, de acuerdo con lo siguiente:

Tabla 35. Distribución de salas en guarderías por edad*

Nivel educativo	Salas	Salas	Rango de edad	Asistentes educativas
Educación inicial	Inicial 1	LA	Desde los 43 días a 6 meses	Una por cada 4 niñas/os (mínimo dos asistentes en cada sala)
	Inicial 2	LB	De 7 a 12 meses	Una por cada 5 niñas/os
		LC	De 13 a 18 meses	
	Inicial 2 (De 19 a 31 meses)	MA	De 19 a 24 meses	Una por cada 6 niñas/os
		MB1	De 25 a 30 meses	Una por cada 12 niñas/os
		MB2	De 31 a 36 meses	Una por cada 12 niñas/os
Educación preescolar	Preescolar 1	MC1	De 37 a 42 meses	Una por cada 14 niñas/os
		MC2	De 43 a 48 meses	Una por cada 14 niñas/os

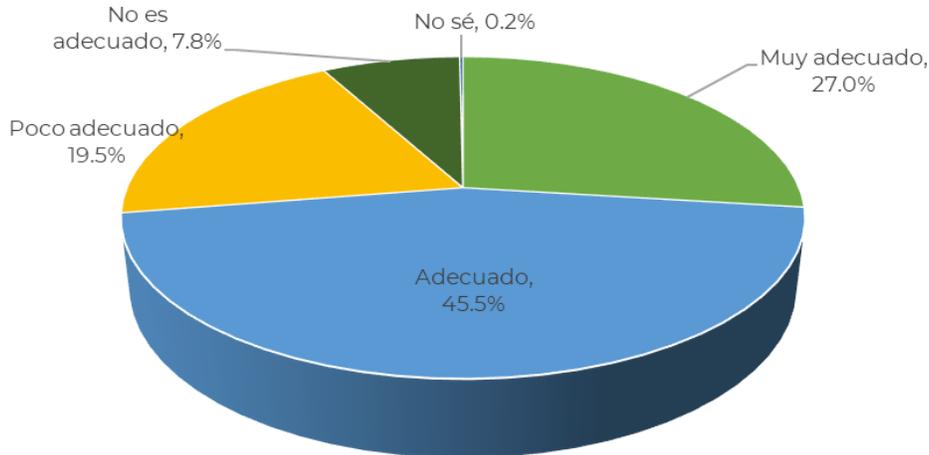
* Esta distribución aplica para los esquemas ordinario y de prestación indirecta

Con base en el número de niñas y niños por rango de edad que asisten y se registran diariamente a la guardería, la Directora o la persona administrativa responsable, conjuntamente con la Coordinadora de Pedagogía, deben hacer la distribución del personal de pedagogía para garantizar la seguridad y calidad en la atención. Si no hay el personal suficiente o no se registran los movimientos entre las salas de la guardería, el SIAG emite una alerta mediante la coloración en rojo de la sala que no está suficientemente cubierta. Esta acción tiene el propósito de mostrar tanto a la guardería como al personal de Guarderías en el OOAD que es necesario atender la insuficiencia.

De acuerdo con personal operativo y directoras, generalmente esta diferencia se deriva de una omisión administrativa al momento de hacer los registros y asignaciones en el SIAG, aunque una vez que es atendida, la observación queda registrada y eventualmente puede ser motivo de penalización en el pago de la factura mensual. Esta distribución se encuentra registrada en el Procedimiento de Administración del Personal de Prestación Indirecta y existe otro Procedimiento para la Administración de Personal de Guarderías del IMSS. Si bien en el trabajo de campo se constató que las “Especialistas en Puericultura” se ajustan a una distribución como la identificada en la tabla anterior, el procedimiento no establece esta exigencia que se hace al servicio de prestación indirecta.

El 72.5% de respondientes en la encuesta considera que el procedimiento para calcular la cantidad de personal y su distribución en las guarderías con base en la asistencia de niñas y niños es adecuado o muy adecuado, mientras que 27.35 respondió que dicho procedimiento es poco adecuado o que no es adecuado.

Gráfica 17. Opinión sobre el procedimiento para calcular la cantidad de personal en las guarderías con base en la asistencia de niñas y niños (n=538)



Fuente. Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

Distribución del componente de alimentación en guarderías de prestación indirecta

El procedimiento para la distribución de alimentos en guarderías de prestación indirecta no presenta diferencias con respecto al esquema ordinario. Desde la División para el Desarrollo Integral Infantil del Servicio de Guardería, se diseñaron 40 menús a los que se ajusta la alimentación en las guarderías. Para lactantes, solamente aquellas niñas y niños que por prescripción médica deban recibir una fórmula distinta a la que se entrega en las guarderías, puede hacerlo; dicha fórmula deberá ser entregada a la guardería por la madre, padre o tutor.

En todas las guarderías visitadas en el trabajo de campo coincidieron en señalar que los menús son nutritivos, balanceados y suficientes. La única dificultad señalada por Directoras y personal de las guarderías, es que no se consideraron factores regionales de alimentación para el diseño de los menús. Por lo anterior, dependiendo del lugar en donde se ubiquen las guarderías, pueden presentarse mermas en el consumo de determinados alimentos por la falta de costumbre en su consumo, o no es posible conseguir algunos alimentos frescos que no son originarios de la región.

Los alimentos son frescos y la norma prohíbe el suministro de alimentos congelados. Esto debe ser avalado por una persona especialista en nutrición que, ya sea de tiempo completo en la guardería o como asesora, está al tanto y hace el seguimiento de la programación y elaboración de alimentos. La cantidad de víveres y que solicitarán y prepararán se relaciona con el registro de asistencia, el número de porciones a preparar corresponde con el número de niñas y niños que asistieron el día anterior más 10% para tener el margen de cobertura. El

seguimiento sobre la programación y cumplimiento de este proceso se realiza en el SIAG en el Módulo de Pla.C.A.

Componente de fomento a la salud en guarderías de prestación indirecta

En el componente de fomento a la salud se establecen las políticas, actividades y técnicas para el cuidado de la salud de las niñas y niños, y para la vigilancia de las condiciones de saneamiento ambiental de la guardería.

Como requisito para la inscripción y permanencia de infantes en la guardería, es obligatorio contar con el cuadro completo de vacunación conforme a la edad del menor. En el trabajo de campo se identificó, en algunos casos, que por falta de abasto de vacunas en el IMSS (con mayor frecuencia se mencionó desabasto de la vacuna contra la varicela), un porcentaje calculado en alrededor del 10% de la población infantil no cumple con este requisito. No obstante, en todos los casos, también se reconoció que existe una buena coordinación con la unidad de salud, misma que conforme recibe abastecimiento de vacunas, informa a las guarderías la cantidad y disponibilidad para atender sus necesidades.

Otro aspecto importante que se atiende en el servicio de guardería es el seguimiento y control de pesos, talla y perímetro cefálico. Esta información se registra cotidianamente en el SIAG para cada uno de los niños inscritos en la guardería y se comparte con los padres o tutores ya sea como información, o como recomendación para buscar atención profesional en caso de ser necesario.

La madre, padre o tutor debe presentar un certificado de salud del menor antes de ser aceptado por primera vez en la guardería. Es obligatorio que dicho certificado sea emitido por un médico del IMSS o por un médico particular con especialidad en pediatría. Este requisito es, en opinión de Directoras de Guardería y Coordinadoras del área de fomento, una causal de retraso en la inscripción de niñas y niños en la guardería porque las Unidades Médicas Familiares del IMSS (UMF) están saturados y no todos los padres o tutores cuentan con el recurso para pagar una consulta privada.

Apoyo terapéutico

No existe ningún impedimento normativo para que niñas y niños con alguna condición de discapacidad se inscriban en guarderías de prestación indirecta. Sin embargo, solo las guarderías integradoras cuentan con espacios y condiciones especiales destinadas a la prestación de apoyo terapéutico. En el área de apoyo terapéutico se delimitan espacios para clasificarlos con base en su nivel de desarrollo, el cual debe ser diagnosticado y emitido por un médico externo a la guardería. Con excepción de las guarderías integradoras visitadas en el trabajo campo, en el resto de las guarderías se informó que eventualmente se inscriben algunas niñas o niños con necesidades atención especial, pero que, con mayor frecuencia, se les canaliza a las guarderías integradoras.

Normatividad

El servicio de guardería se rige por la Norma para prestación del Servicio de Guardería del IMSS y sus Lineamientos. Asimismo, en la distribución de los bienes y servicios que entrega se identificaron los siguientes procedimientos:

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

- Procedimiento de Pedagogía del Servicio de Guardería del IMSS;
- Procedimiento de Fomento a Salud del Servicio de Guardería del IMSS;
- Procedimiento de Alimentación del Servicio de Guardería del IMSS;
- Procedimiento para la Administración de personal de guarderías en el esquema Madres IMSS y ordinario;
- Procedimiento para Inscripción y Registro de Asistencia en el Servicio de Guardería del IMSS;
- Procedimiento para la inscripción y registro de asistencia en el servicio de guardería de prestación indirecta;
- Procedimiento de pedagogía del Servicio de Guardería de prestación indirecta;
- Procedimiento de fomento a la salud del Servicio de Guardería de prestación indirecta; y
- Procedimiento para la administración de personal en el servicio de guardería de prestación indirecta.

172

b. Límites del proceso y articulación con otros

La distribución de bienes y servicios se articula con el proceso de inscripción, debido a que el registro de niñas y niños inscritos en el SIAG es un insumo para determinar y administrar la plantilla de personal en las guarderías de prestación indirecta, así como los insumos requeridos para los procesos sustantivos de pedagogía, fomento de la salud, alimentación y apoyo terapéutico (guarderías integradoras); en contraste con las guarderías ordinarias, donde el personal y presupuesto para insumos están sujetos a la capacidad instalada. Asimismo, el proceso está vinculado a la producción de bienes y servicios, pues el suministro y distribución de equipamiento se atiene a los contratos con proveedores, en el caso de guarderías directas, y los lineamientos de los contratos plurianuales para guarderías indirectas, establecidos en dicho proceso. Finalmente, se relaciona con la prestación del servicio mediante la correcta contratación del personal, y la distribución y administración del equipamiento y demás materiales para la ejecución de los procesos sustantivos es clave para la operación diaria de las guarderías.

c. Insumos y recursos para el proceso

Los insumos para la distribución de bienes y servicios son los procedimientos de pedagogía, fomento de la salud y alimentación del Servicio de Guardería del IMSS, así como los procedimientos para la administración de recursos materiales y servicios básicos en guarderías de ambos esquemas. Asimismo, se encuentra el registro de niñas y niños inscritos, los indicadores de plantilla de personal y perfiles de puesto para las guarderías de prestación indirecta, la plantilla autorizada para guarderías de prestación directa y el programa de capacitación del servicio de guardería, para la capacitación continua del personal operativo.

Tiempo

El tiempo estimado para el suministro y distribución de insumos, tales como materiales didácticos, libros y artículos de comedor y cocina, depende del esquema de prestación del servicio. Por un lado, se detectó que las guarderías del IMSS, las cuales establecen sus necesidades materiales de forma anual en el PAT, presentan problemas de abastecimiento, pues este frecuentemente no es oportuno. Por su lado, las guarderías subrogadas realizan solicitudes de suministro de insumos directamente con el representante legal o prestador del servicio, por medio del *Listado de Necesidades de Mobiliario, Equipo, Material Didáctico y Artículos de Consumo*, las cuales suelen ser atendidas de forma eficaz. Cabe mencionar que el tiempo estimado de suministro varía según el prestador del servicio, pues este depende del periodo de autorización del pedido y de entrega por parte de los proveedores.

Con respecto a la contratación de personal, las guarderías ordinarias deben gestionar la dotación de recursos humanos ante la Jefatura de Servicios de Desarrollo de Personal (JSDP) del OOAD para cubrir la plantilla autorizada. Debido a que todo el personal de guarderías, a excepción de la Directora y Administradora, es sindicalizado, el tiempo estimado para cubrir las plazas es determinado por los procesos del Sindicato. En trabajo de campo, se identificó que esta instancia representa un cuello de botella en la selección y contratación oportunas del personal. Las guarderías de prestación indirecta realizan este proceso de forma independiente.

Personal

Los recursos humanos en las guarderías directas son provistos por la JSDP en cada OOAD, la cual queda sujeta al proceso de selección del Sindicato. En trabajo de campo, se identificó que el personal en guarderías ordinarias es insuficiente, siendo que dos de tres guarderías visitadas contaban con plazas vacantes, lo cual es un impedimento para la cobertura de su capacidad instalada. Se señaló que la persistencia de las plazas abiertas se debe a cambios en el perfil requerido para las Oficiales de Puericultura, a quienes se les pide un mayor nivel educativo y de capacitación. Además, se identificó que hay mucho ausentismo programado y no programado, lo cual repercute en la operación diaria de las guarderías.

Las guarderías de prestación indirecta deben cumplir con los indicadores de plantilla de personal y los perfiles de puesto estipulados por el Instituto, de manera que el personal contratado está sujeto al número de niños inscritos y es suficiente. Sin embargo, en trabajo de campo se detectaron áreas de oportunidad en el proceso de contratación del personal, relacionadas con el costo de capacitación y estudios médicos requeridos a las personas solicitantes, lo cual dificulta el llenado de vacantes.

En ambos esquemas se identificaron niveles altos de rotación del personal. Además de las implicaciones que esto tiene en los procesos de operación y capacitación en las guarderías, dos padres usuarios entrevistados comentaron que sus hijos e hijas han resentido estos cambios.

Infraestructura

El equipamiento y materiales requeridos para ofrecer una atención integral a niños y niñas en guarderías incluyen mobiliario, materiales didácticos, libros y artículos de consumo, comedor y cocina. Estos recursos materiales frecuentemente no son provistos de forma oportuna en las guarderías ordinarias; además, se detectaron casos de insuficiencia en insumos de papelería para actividades pedagógicas y de higiene (jabón, sanitas) y baja calidad en juguetes y electrodomésticos. Por el contrario, los materiales para las guarderías indirectas son suficientes, oportunos y adecuados.

Asimismo, en ambos esquemas del servicio se identificaron casos en que los equipos de cómputo para las Jefas de servicio son insuficientes. Esta insuficiencia de infraestructura tecnológica afecta la operación de las guarderías, debido a que es un insumo indispensable para el proceso de entrega del servicio y de información y seguimiento constante desde las áreas responsables del servicio de guardería en el IMSS –tanto en el OOAD como en el nivel central–.

Recursos financieros

Los recursos financieros para la distribución de bienes y servicios en guarderías de prestación directa e indirecta son suficientes. No obstante, frente a las fallas existentes de abastecimiento, las guarderías ordinarias no cuentan con recursos financieros suficientes para satisfacer necesidades no atendidas o emergentes.

d. Productos generados por el proceso

Este proceso tiene como principal producto la consolidación de guarderías con el suministro necesario de equipo, materiales didácticos y artículos de consumo, comedor y cocina, así como con el personal capacitado requerido, para dar atención integral a las niñas y niños inscritos en la unidad. La cuantificación y disponibilidad de suministros en guarderías directas se concentran en el formato de *inventario físico*, el cual debe ser actualizado periódicamente; este formato es un insumo para el proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos, como medio de verificación del correcto uso de los recursos. Para el caso de guarderías indirectas, no se identificó un instrumento específico de inventariado de materiales didácticos. En términos del personal, en ambos esquemas se producen la *plantilla nominal* y los *expedientes de los trabajadores*, los cuales incluyen el *registro de cursos de capacitación acreditados*.

e. Uso de los sistemas de información para el proceso

El SIAG es utilizado para el registro de altas y bajas del personal en guarderías, así como para su registro diario de asistencias, la verificación del cumplimiento de la plantilla normada y el registro de información relativa a las acciones de capacitación. Además, las guarderías de prestación directa y la JSDP utilizan el Sistema Integral de Administración de Personal (SIAP) para llevar un control de las plazas vacantes en la guardería, así como de los requerimientos de personal sustituto para cubrir ausentismos programados.

f. Coordinación entre los actores involucrados en el proceso

Para el caso de las guarderías de prestación directa, no se tiene una coordinación eficiente con la Coordinación de Control de Abasto (antes Coordinación de Abastecimiento y Equipamiento) (de la Jefatura de Servicios Administrativos (JSA) del OOAD, pues la entrega de insumos es inoportuna y en ocasiones insuficiente. Además, las Directoras no cuentan con mecanismos o información para dar seguimiento al proceso de abastecimiento de sus necesidades; en trabajo de campo, una Directora expresó que, si bien se encarga de hacer las solicitudes de suministros requeridos, desconoce el proceso que sigue el OOAD para proveerlos. Por su lado, la eficacia de la coordinación con la JSDP para la contratación de personal operativo es afectada por la participación del Sindicato en la asignación de plazas vacantes; asimismo, quienes gestionan las relaciones sindicales para la contratación son las JSDP, no las guarderías.

g. Valoración de la pertinencia del proceso

En el marco de la ejecución del servicio de guardería del IMSS, este proceso se relaciona con los mecanismos para garantizar las mejores condiciones para ejecutar los componentes sustantivos del servicio: pedagogía, fomento a la salud, alimentación y apoyo terapéutico. En este sentido, su pertinencia en el marco del Pp E007 es absoluta.

h. Importancia estratégica del proceso

El proceso de distribución es fundamental para poder ofrecer los servicios sustantivos de pedagogía, fomento de la salud, alimentación y apoyo terapéutico (guarderías integradoras), pues este provee a las guarderías del mobiliario, equipamiento, material y personal necesarios para brindar una atención integral a niñas y niños. Una mala gestión del proceso representaría un obstáculo en la correcta ejecución de las actividades en la operación diaria, identificada en esta evaluación con siguiente proceso de entrega del servicio.

i. Mecanismos para conocer la satisfacción de la población beneficiaria

No se identificaron mecanismos para conocer la satisfacción de la población beneficiaria respecto a la distribución de bienes y servicios para la correcta operación de la guardería.

III.6 Proceso de Entrega apoyos (Entrega del Servicio Guardería)

El proceso de entrega de apoyos (proceso de entrega del Servicio de Guardería o entrega del servicio, de ahora en adelante) se refiere a los mecanismos existentes para que las niñas y niños reciban los componentes de pedagogía, fomento a la salud y alimentación, necesarios para garantizar el desarrollo integral de la infancia. También se considera en este proceso el apoyo terapéutico que se incluye en el esquema de guarderías integradoras y que está normado en el procedimiento de Fomento a la Salud y se consideran aquí, los productos generados en el proceso administrativo para ligar este proceso con el subsecuente de seguimiento a beneficiarios.

Los documentos que norman la implementación de este proceso son, al igual que en el anterior de distribución, la Norma para la Operación del Servicio de Guardería, los procedimientos de Pedagogía, Fomento a la Salud y Alimentación; y el Procedimiento de Inscripción y Registro de Asistencia.

En el proceso de Distribución de Bienes y Servicios se asegura contar con los elementos necesarios para otorgar los componentes del Servicio de guardería, mientras que en el proceso de entrega del servicio del servicio se ejecutan las acciones para que las niñas y niños reciban en las mejores condiciones los servicios de pedagogía, fomento a la salud y alimentación, con el propósito de ayudar con el desarrollo integral infantil.

a. Descripción detallada del proceso

La entrega del servicio se realiza en las instalaciones de la guardería. El servicio se conforma por cuatro áreas de atención: tres relacionadas directamente con la atención diaria (pedagogía, fomento de la salud y alimentación) y una relacionada con la administración. Adicionalmente, solo en las guarderías indirectas se brinda apoyo terapéutico a niños con alguna condición de discapacidad; esta modalidad es de Guardería Integradora, la cual también incluye los servicios del esquema único vecinal. La Directora y las Coordinadoras de estas áreas son los responsables de planear, dirigir y supervisar las actividades cotidianas del servicio

Registro de asistencia, recepción y entrega de infantes en el Servicio de Guardería

El registro de asistencia está normado en los procedimientos para la Inscripción y el Registro de Asistencia, de las Guarderías del IMSS y guarderías de prestación Indirecta, respectivamente. La recepción y entrega de niñas y niños se incluyen en el Procedimiento de Pedagogía para cada esquema de atención.

En cuanto al registro de asistencia, la madre, el padre o la persona tutora usuaria del servicio de guardería tiene derecho a registrar ante el IMSS y la guardería hasta tres personas de confianza para que, en su representación, entreguen o recojan al niño en la guardería. El proceso consiste en que la persona que entrega o recoge al infante registra su asistencia/retiro en el mecanismo biométrico (huella digital) ubicado en el vestíbulo (área de filtro) de la guardería; este mecanismo opera indistintamente si se trata de guarderías ordinarias o

guarderías de prestación indirecta. En caso de que el sistema biométrico presente fallas o no esté en funcionamiento, las personas autorizadas para entregar y recoger a los menores son identificadas mediante la credencial que para tal efecto emitió la guardería con la autorización del IMSS; esta credencial porta un código de barras que, mediante un lector ubicado también en el filtro de la guardería, registra la asistencia de las niñas y niños; simultáneamente, personal de las áreas de pedagogía o del área administrativa, verifican físicamente que la persona que entrega al infante coincida con la fotografía de la credencial.

Los dos mecanismos anteriores están sistematizados y automatizados con el SIAG, generando la información que detona los procesos para entrega del servicio en materia de pedagogía y alimentación, así como el seguimiento de la planeación para fomento a la salud.

Un tercer procedimiento en caso de que el sistema biométrico o el lector de barras no funcionen adecuadamente es el registro manual de asistencia en el formato previsto por la CSGDII. En este caso, el personal de pedagogía o del área administrativa verifica físicamente la personalidad de quien entrega al infante; a su vez, esta persona registra el nombre de la o el menor en el formato, la hora de entrada y firma. La encargada del área administrativa o la Directora de guardería debe capturar manualmente la asistencia en el SIAG, indispensable para la ejecución de los procesos pedagógico y de alimentación, así como de aspectos administrativos que derivan en el cálculo mensual para el pago de la factura a la guardería. Las guarderías visitadas en el trabajo de campo, en su mayoría, estaban registrando la asistencia manualmente porque el SIAG está migrando a su versión Web.

En cuanto a la recepción y entrega de niñas y niños, el Procedimiento de Pedagogía establece los criterios y mecanismos correspondientes. Previamente a su ingreso a la guardería, la niña/o es revisada/o por la persona designada en el área de Filtro Sanitario o por la Directora para constatar si el menor no presenta síntomas de algún padecimiento que pudiera generar un brote de contagio en la guardería o que se encuentra con señas de alguna lesión que pueda ser registrada e informada a la madre, padre o persona designada. En caso de identificar una lesión física que permita sospechar de maltrato, abuso o violencia de cualquier tipo contra el menor, se procederá con base en los “Lineamientos para la prevención, detección, referencia y seguimiento del maltrato infantil en guarderías IMSS.” Este procedimiento se repite cuando la/el menor es recogido; en este caso, se informa a la madre, padre o persona de confianza, las posibles incidencias y recomendaciones que deben ser atendidas en el hogar, u otros medios que señalen las autoridades de la guardería. Adicionalmente, en el área de vestíbulo se revisa la limpieza con la asiste el niño y que la maleta (pañalera) que entrega la madre, padre o persona de confianza, contenga los insumos requeridos para su estancia en la guardería.

Sobre los mecanismos de registro, recepción y entrega de niñas y niños, en el trabajo de campo se constató físicamente el procedimiento, el cual se aplica de

conformidad a lo establecido en los documentos normativos del IMSS, aunque algunas personas (madre y padres) entrevistados, señalaron que el proceso de recepción es un poco lento, aunque reconocieron su relevancia para identificar las condiciones de salud y limpieza de los niños.

En la encuesta en línea, un alto porcentaje de las personas relacionadas con la operación en las guarderías (96.7%) respondió tener una opinión favorable sobre los procedimientos de registro de asistencia y administración del personal, lo que aplica para las guarderías de operación directa e indirecta.

Tabla 36. Opinión sobre el proceso de registro de asistencia y administración del personal en guarderías

Considera que el proceso de registro de asistencia y administración del personal de la guardería es:	Distribución porcentual (%)			
	Coordinadora Zonal (n = 87)	Directora de Guardería Indirecta (n = 384)	Directora de Guardería Ordinaria (n = 67)	Total general (n=538)
Muy transparente	34.5	66.4	50.7	59.3
Transparente	54.0	32.0	46.3	37.4
Poco transparente	9.2	1.6	1.5	2.8
Nada transparente	2.3	0.0	0.0	0.4
No sé	0.0	0.0	1.5	0.2
Total general	100	100	100	100

Fuente. Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

Servicio de Pedagogía

El primer criterio de atención en materia de pedagogía que se realiza es el proceso de adaptación, que se refiere a un periodo de tres días en el que el niño recién inscrito es acompañado o con seguimiento, dependiendo de la edad en la que se incorpora a la guardería. Si la niña o niño es menor de 12 meses, es acompañada/o por la madre, padre o persona de confianza durante cuatro horas, seis horas y ocho horas, durante tres días consecutivos respectivamente. Si es mayor de esa edad, el niño permanecerá en la guardería durante cuatro horas, seis hora y ocho horas, durante tres días consecutivos respectivamente. En este sentido, solo se aceptan nuevas incorporaciones a las guarderías entre el lunes y miércoles de cada semana, con el propósito de garantizar que se cumpla con el plazo de adaptación de forma ininterrumpida.

En el Área de Pedagogía los niños reciben los cuidados diarios, que consisten en actividades higiénicas, actividades recreativas y libres, sueño o descanso, así como las actividades para la recepción y entrega del menor. Además, aquí es donde se les aplica la evaluación del desarrollo (EDN) mencionada en el apartado de registro y es el área que mantiene comunicación constante con la PDH. En esta área además de la Directora, participan la Coordinadora del área educativa,

la educadora, la asistente educativa y la Coordinadora de apoyo terapéutico, cuando aplique.

La opinión de directoras y coordinadoras en las guarderías es, de manera general, que los mecanismos y procedimiento para la ejecución del proceso de pedagogía en las guarderías es adecuado, suficiente y oportuno para contribuir con el desarrollo de los niños. La implementación en el cumplimiento de la normatividad del IMSS facilita identificar la alteración de conductas, lo que relaciona las funciones pedagógicas con el proceso de fomento a la salud; en caso de identificar alguna alteración en la conducta del niño, la Coordinadora del área de pedagogía cita a la madre o padre para informar la situación detectada y recomendar la atención que debe darse en casa para corregir la alteración de conducta identificada, la cual es vigilada en el área de fomento a la salud; dado el caso que no se corrija esta situación, se busca canalizar al niño a la unidad de salud para su estudio y dictaminación.

Con el área de nutrición, se vincula mediante la supervisión en los horarios de comida para identificar el comportamiento alimenticio de los infantes. Cualquier situación anómala se informa a los padres o personas de confianza, y se emiten recomendaciones para ayudar en la alimentación en casa.

Si bien el procedimiento es aplicado de acuerdo con los lineamientos emitidos por el IMSS, coordinadoras de pedagogía y directoras de guardería entrevistadas en el trabajo de campo consideran que el trabajo en la guardería representa solo una parte en la formación de los niños; el resto se debe hacer en casa. En algunos casos, mencionaron que las recomendaciones y atención en el hogar no son suficientes para corregir alteraciones de conducta o problemas nutricionales.

En relación con la capacitación del personal del área de pedagogía, personal entrevistado se muestra satisfecho con la calidad y suficiencia de los cursos, los cuales son diseñados y mandatados por el IMSS, sin embargo, mencionan que de manera general los cursos, que son de carácter obligatorio, se programan en horarios laborales afectando la operación en la guardería, que está obligada a cubrir las salas con personal suficiente. En entrevistas mencionaron que esta actividad podría mejorar si el IMSS organizara los cursos para que el personal pudiera tomarlos de forma asincrónica, y no necesariamente en vivo o en línea de forma sincrónica.

Fomento a la salud

El área de fomento a la salud se encarga de que, al haber un nuevo ingreso, el niño cuente con la valoración médica. Cada mañana que reciben al niño esta área hace una revisión del estado en el que ingresa (que el niño se encuentre despierto y con la cabeza descubierta; uñas cortas, no porte alhajas; pañal limpio, signos o síntomas de enfermedad o lesión física). Se vigila el crecimiento de los niños por medio de mediciones periódicas (control de peso, talla y perímetro cefálico) las cuales se comunican a la PDH y al personal del área de alimentación^[2], asimismo, se da seguimiento al esquema de vacunación conforme a la Cartilla Nacional de Salud. En esta área se mantienen atentos a casos sospechosos de maltrato infantil, urgencias médicas y a signos o síntomas

de enfermedades. Cuando se detectan casos de enfermedad transmisible, la Directora de la guardería da aviso al Director de la unidad médica de apoyo y al Departamento de Guarderías. En esta área participan además de la Directora y la persona responsable de fomento de la salud.

El área de fomento a la salud es responsable de coordinar los servicios de limpieza y sanitización de las áreas; son las primeras personas en llegar a la guardería y supervisan que las instalaciones estén en condiciones de garantizar la inocuidad y seguridad de los niños.

El área de fomento a la salud se relaciona con la coordinación de alimentos y nutrición mediante el control de alimentos en cuanto el uso de fórmulas especiales para lactantes por órdenes médicas; identificación de alergias o intolerancia a algunos alimentos, sobrepeso, obesidad y posibles riesgos alimenticios. Estas acciones se supervisan conjuntamente con la responsable del área de alimentos y se informa y se emiten recomendaciones a los padres de familia para la atención y seguimiento el hogar. En opinión de las titulares en las guarderías, el principal problema relacionado con los malos hábitos alimenticios se genera en los hogares.

En lo relacionado con el cuadro de vacunación, todos los niños deben estar vacunados conforme a la cobertura por edad; se obtiene una relación de los niños que están vacunados en función del tiempo. Por procedimiento, cualquier niño sin esquema completo de vacunación no puede ser aceptado en la guardería o no se le permite el acceso. Al respecto, por instancias del IMSS se hacen campañas de vacunación al interior de las guarderías, se promueve la vacunación en el Instituto, aunque también, ocasionalmente, hay campañas de vacunación que se despliegan directamente en las guarderías. Sin embargo, en un buen número de las guarderías visitadas en el trabajo de campo, se informó que desde hace tiempo se registra desabasto de algunas vacunas (BCG, SRP, viruela). En este marco, las guarderías no están en posibilidad de cumplir con el mandato institucional de no recibir a menores que no tengan cubierto el cuadro de vacunación. No obstante, también mencionaron que las niñas y niños de las guarderías tienen prioridad, y en la medida que se abastece de vacunas, se informa a las directoras para avanzar en la vacunación pendiente de atender.

Alimentación y nutrición

En el área de nutrición, la guardería planea, prepara y distribuye los alimentos incluidos en el Cuadro Básico de Alimentos Institucional y el Compendio Nacional de Insumos para la Salud. Además, se encarga de facilitar la lactancia materna exclusiva, de forma directa o indirecta, para los niños de hasta 6 meses de edad y de forma complementaria hasta los 24 meses de edad. En esta área participan además de la Directora, la/el Dietista y las facilitadoras de cocina.

Para la planeación y preparación diaria de los alimentos se utiliza el PlaC.A. (SIAG), con base en el procedimiento correspondiente. En el servicio de alimentación se maneja el sistema PEPS (Primeras Entradas, Primeras Salidas) y se lleva la supervisión de todos los procedimientos desde la llegada de insumos, la preparación de los alimentos, procesos de higiene, supervisión de comedores,

con la participación de las educadoras, quienes verifican que las niñas y niños consuman sus alimentos.

La sospecha o identificación de alergias se corrobora con exámenes médicos que son proporcionados por los padres y se aceptan los alimentos (fórmulas de leche) especiales.

Junto con fomento de salud, se lleva el control de peso y talla. Se notifica a los papás para que ellos puedan monitorear y cuidar casos especiales. Si hay algún caso de sobrepeso, por ejemplo, se canaliza con fomento de la salud.

En la operación de las guarderías ordinarias en materia de nutrición, la planeación es diaria. Con base en la asistencia de cada día (+10%), se elaboran órdenes de abasto de los insumos necesarios cada día y se entregan directamente a los proveedores. Los proveedores son seleccionados mediante licitaciones públicas a cargo de la Coordinación de la Coordinación de Abastecimiento adscrita a la Jefatura de Servicio Administrativos en el OOAD.

Apoyo terapéutico

Sobre el apoyo terapéutico, los padres solicitan información al área pedagógica cuando ya cuentan con un diagnóstico por parte de un especialista (pediatra o neurólogo) que incluye las indicaciones para recibir / asistir a terapia, o que ya está recibiendo terapia externa. La Directora de guardería y Coordinadora de Pedagogía brindan información sobre lo que se trabaja en el área.

De forma importante, el personal de guardería hace del conocimiento de los padres que el apoyo terapéutico que da en la guardería integradora es solo una parte y que este debe complementarse con la terapia externa indicada por los médicos especialistas. Mientras que en el resto de la guardería se agrupa a los niños por rangos de edad, en el área de apoyo terapéutico se les clasifica por nivel de desarrollo, con base en el diagnóstico emitido por un médico exterior.

Las áreas de especialidad que se trabajan en la guardería son lenguaje, motora gruesa y fina, personal y social, y cognitiva. Las terapeutas trabajan con todos los grupos y manejan actividades de integración. En los casos de situaciones motrices, si se completa el proceso terapéutico y mejora la condición del niño, se reincorpora niño a las salas regulares. Las actividades están normadas en procesos específicos del área de pedagogía y se enfoca en terapias, pero se comparte lo general con el resto de las actividades pedagógicas, por ejemplo, para higiene, control de esfínteres y otros.

Procesos administrativos

En el área administrativa se incluyen las actividades relacionadas con la solicitud de inscripción, colocar al niño de nuevo ingreso en la sala de atención o grupo que le corresponda conforme a su edad o nivel de desarrollo, crear el expediente por cada niño inscrito y del expediente de emergencia. Asimismo, se atiende el registro de asistencia y el cambio de sala de atención o grupo. Las actividades también incluyen el cumplimiento a los requerimientos de seguridad y protección civil. En relación con las actividades administrativas relacionadas con el personal se atiende la cobertura de la plantilla de personal, capacitación,

limpieza de las instalaciones, mantenimiento y obra, rutinas de seguridad, integración de expedientes, planeación de simulacros.

Mediante la encuesta en línea se pudo identificar que la mayoría de las personas relacionadas con la operación del servicio de guardería del IMSS considera que la implementación y entrega de los servicios prestados en las guarderías es oportuno o muy oportuno. Destaca el componente de pedagogía, que opinó en ese sentido el 97.4% de respondientes; esa misma opinión tiene el 97.4% de actores respecto del componente de fomento a la salud, 95.2% respondió de esa forma sobre el componente de alimentación y 93.9% considera oportunas o muy oportunas las acciones en el componente de administración.

Tabla 37. Opinión de respondientes a la encuesta sobre la oportunidad en los lineamientos y normatividad de los componentes del servicio de guardería

En su opinión, ¿los lineamientos y normatividad del Servicio de Guardería del IMSS garantizan la entrega de los siguientes servicios de forma?	Distribución porcentual (%) (n = 538)			
	Pedagógico (n = 538)	Fomento a la salud (n = 538)	Alimentación (n = 538)	Administrativos (n = 538)
Muy oportuna	56.5	63.2	58.4	56.7
Oportuna	40.9	34.2	36.8	37.2
Poco oportuna	1.9	2.0	3.9	3.2
Inoportuna	0.7	0.6	0.9	3.0
Total general	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente. Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

b. Límites del proceso y articulación con otros

El proceso de entrega del servicio es continuo, pues se refiere a la atención diaria que dan las guarderías a los menores inscritos en las áreas sustantivas de pedagogía, fomento de la salud, alimentación y apoyo terapéutico (guarderías integradoras), así como a las actividades de administración correspondientes a cada una de las anteriores. Este inicia con la inscripción de las niñas y niños a la guardería, y concluye al terminar el periodo de derecho a la atención, ya sea por edad (cumplen los 4 años) o por cambio de estatus de la persona trabajadora usuaria. Está vinculado con el proceso de distribución de bienes y servicios, debido a que este brinda los insumos materiales para ofrecer los 4 procesos sustantivos. Además, la entrega está estrechamente articulada al seguimiento de beneficiarios y monitoreo de apoyos, ya que tanto la operación como sus productos documentales son examinados durante las actividades de supervisión.

c. Insumos y recursos para el proceso

Los insumos clave para la entrega del servicio son los procedimientos de pedagogía, fomento de la salud y alimentación del Servicio de Guardería del IMSS, así como el procedimiento para la inscripción y registro de asistencia, pues establecen los lineamientos y formatos requeridos para la ejecución y documentación de las actividades diarias.

Tiempo

En las 18 guarderías visitadas, se encontraron horas de apertura entre las 6:00 y 7:00, así como horas de cierre que van de las 15:30 a 19:00. Si bien no existe un horario normado de atención, se identificó que este puede ser propuesto y modificado durante los procesos de licitación y renovación de contratos; por ejemplo, en una guardería estudiada, el horario de atención pasó de ser de 6:00-17:00 a 6:00-15:30, debido a que su contrato plurianual formalizado en 2023 estipulaba que la guardería solo debía operar por 9 horas. El horario de atención en guarderías es un factor de suma importancia para madres y padres usuarios; como prueba, la guardería referida reportó que hubo bajas de niños inscritos tras la reducción de horas de servicio; asimismo, en entrevistas con padres, se manifestó de forma recurrente la preferencia de horarios extendidos que les permitan entregar y recoger a sus hijas e hijos de la guardería sin intervenir en su jornada laboral.

Otro aspecto relevante se asocia al tiempo de entrega y recogida de las niñas y niños de guardería, el cual puede extenderse por fallas en el SIAG al momento de la captura de registros de asistencia, y generar descontento en madres y padres usuarios e incluso perjudicarlos en caso de ocasionar retardos en sus trabajos.

Personal

El área de pedagogía está compuesta por una Educadora, una Técnico en Puericultura y Oficiales de Puericultura en sala, para las guarderías ordinarias; y por una Coordinadora de pedagogía, una Educadora y Asistentes educativas en sala, para las guarderías indirectas. El número de Oficiales de puericultura / Asistentes educativas varía según el número de niños por sala de atención, de acuerdo con lo establecido en los procedimientos para la administración del personal. El área de fomento de la salud se integra por una persona responsable de área, quien puede tener carrera en enfermería o medicina general (un/a médica en las guarderías directas), y auxiliares de limpieza. En el área de alimentación, hay un asesor de nutrición, un jefe de cocina y auxiliares de cocina. En las guarderías integradoras se incorporan una Coordinadora de área, un Médico Especialista en Medicina Física y Rehabilitación, un Terapeuta en lenguaje y Audición, un Terapeuta Físico y terapeutas adicionales según las necesidades de especialidades en la guardería. En el área de administración participan además de la Directora, la asistente administrativa, responsables de las áreas de pedagogía, nutrición y fomento a la salud, la Coordinadora del área de discapacidad y la auxiliar de limpieza.

En guarderías ordinarias, el personal es sindicalizado y no es suficiente para la entrega del servicio, en vista de que existen plazas vacantes concentradas en el

turno vespertino, así como mucho ausentismo programado y no programado. Lo anterior repercute en la ocupación de la capacidad instalada. En el caso de las guarderías de prestación indirecta, el personal se atiene a los indicadores de plantilla de personal estipulados por el IMSS, de manera que sus recursos humanos son suficientes, de conformidad con el procedimiento. No obstante, en trabajo de campo, una Coordinadora de pedagogía expresó que el número de niños por Asistente educativa normado en las salas de Maternal C1 y C2 (preescolar) es demasiado alto (20 niños) para dar una atención adecuada a todos.

En ambos esquemas se identificaron niveles altos de rotación en el personal. Al respecto, dos padres usuarios entrevistados comentaron que sus hijos e hijas han resentido estos cambios.

Recursos financieros

No se requieren recursos financieros en la entrega del servicio. Este proceso se ejecuta con los insumos y recursos obtenidos durante la distribución de bienes y servicios, aunque no se debe soslayar que el elevado índice de rotación del personal puede tener una relación directa con los bajos salarios en algunos puestos clave de las guarderías.

Infraestructura y recursos materiales

Todos los materiales y artículos de consumo, comedor y cocina son proporcionados por la guardería; las personas usuarias únicamente deben proveer artículos de uso personal (pañales, toallas húmedas, cepillo de dientes, baberos y ropa), así como fórmulas infantiles especiales prescritas por un médico.

Para las actividades pedagógicas, se requiere material didáctico, juguetes e insumos de papelería acordes con la planeación de actividades que se hace semanalmente; al respecto, el procedimiento propone actividades con sus respectivos materiales, pero las coordinadoras de pedagogía tienen libertad en el diseño de su planeación y, conforme a esta, solicitan sus insumos. Asimismo, se utilizan colchonetas, sábanas y todo lo necesario para llevar las actividades higiénicas (jabón, toallas desechables, papel kraft para el cambio de pañal, abatelenguas, pasta de lassar, papel higiénico y conos para el aseo bucal). En guarderías directas, se detectó que los insumos de papelería y de higiene (jabón y sanitas) son frecuentemente inoportunos o insuficientes. En el caso de las indirectas, una guardería reportó que, si bien el material es suficiente de conformidad con el procedimiento, las cantidades normadas pueden ser excesivas, tal como el caso del papel kraft, lo cual genera un gran desperdicio.

El principal insumo para fomento de la salud es el botiquín de primeros auxilios, el cual contiene gasas, algodón, vendas, mertiolate, abatelenguas, cinta adhesiva, jabón neutro, alcohol, agua oxigenada, tintura de yodo, tijeras, guantes desechables y termómetro, además de artículos para la limpieza del inmueble. Cuando un producto caducó o se termina, hay reabastecimiento. Si bien no se reportó insuficiencia en ninguno de los anteriores, se identificó que debido a que la incorporación de un médico en guarderías es reciente, hacen falta

instrumentos para la exploración física de los niños, los cuales son provistos con recursos propios por el personal encargado.

Para la alimentación, se requieren los víveres para la elaboración de los 40 menús establecidos por el IMSS, los cuales son planeados quincenalmente y suministrados todos los días por los proveedores, con los cuales sostienen una relación directa en ambos esquemas. Además, el área necesita electrodomésticos y utensilios para la preparación y ministración de alimentos (adecuados para cada grupo de edad). Estos recursos son abastecidos con suficiencia y oportunidad. Sin embargo, un área de oportunidad identificada es que, en vista de que los menús no son regionalizados, pueden presentarse dificultades en el suministro de ciertos ingredientes frescos.

Finalmente, todas las áreas de servicio requieren infraestructura tecnológica que consta de computadoras, impresoras e Internet. Sin embargo, en ambos esquemas se identificaron casos en los que los equipos de cómputo son insuficientes y deben ser compartidos por las coordinadoras. Esta falta de infraestructura tecnológica entorpece el uso del SIAG y, por ende, de la documentación de actividades de entrega.

d. Productos generados por el proceso

Debido a que el proceso de entrega del servicio es continuo, los productos que se generan son, a su vez, insumos para seguir dando la atención diaria. Uno de los productos más integrales del proceso es el *Expediente del niño*, el cual es abierto el día de su inscripción y cerrado y entregado a padres usuarios al término del servicio. Se integra con la información proporcionada por las distintas áreas de la guardería. Los expedientes son insumo para el proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos, pues su correcta integración es un punto de control en las supervisiones del servicio.

Un producto inicial, generado en la entrada de las niñas y niños, son las listas de asistencia diarias. Estas son un insumo clave para el cálculo y planeación de raciones que se prepararán en el área de alimentación; al finalizar cada mes se genera el estadístico mensual de inscripciones y asistencias que sirve de base para calcular el factor niño, con el que se calcula el monto de la factura que se pagará a la guardería.

Entre los productos de pedagogía, se encuentran los resultados de las EDN y los programas de estimulación aplicados en caso de ser necesarios. Asimismo, se llevan los *Reportes de logros e incidencias diarias por sala de atención*, los cuales son insumo para requisitar la *Información sobre la atención de los niños* y presentarla en el vestíbulo para los padres; a su vez, la información en los reportes es un insumo para que el área de fomento identifique signos y síntomas de enfermedad, lesiones y posibles casos de maltrato infantil en los niños de cada sala. Finalmente, las niñas y niños hacen actividades que generan productos para que los lleven a casa, ya sea de forma diaria o semanal, según la planeación de cada guardería.

En fomento a la salud, de forma diaria se trabaja sobre el *Registro de actividades*, el cual reporta resultados de otros productos del área, tales como el *control de*

peso, talla y perímetro cefálico, los diagnósticos de *valoraciones médicas* requisitadas por un médico familiar, los signos y síntomas de información detectados en niños durante su estancia y las indicaciones médicas en casos de urgencia canalizados a unidad médica. Según sea el caso, las hojas de valoración médica pueden ser un insumo para la justificación de faltas, la justificación de cambios en los regímenes alimentarios (por deficiencias de peso y talla o alergias e intolerancias), la ministración de medicamentos en la guardería y el seguimiento de niños con discapacidad o alteraciones de conducta para su posible integración a una guardería integradora. Además, el responsable de fomento lleva un *control de inmunizaciones* en el SIAG.

El producto inmediato del proceso de alimentación son los menús que se sirven en guarderías. La mayoría de las guarderías sirven desayuno, comida, una colación reforzada y 2 hidrataciones; pero aquellas que brindan un horario de atención extendido también dan merienda. Además de los alimentos ministrados, se generan muestras que son refrigeradas por 24 horas para su examinación en caso de que algún niño se enferme, así como una charola muestra que se exhibe en vestíbulo para los padres usuarios. En trabajo de campo, se identificó que debido a que los menús del IMSS no son regionalizados, hay ciertos ingredientes y platillos que los niños no comen y esto resulta en una merma importante de comida. Además, la asesora de nutrición y la jefa de cocina generan diariamente *Minutas desarrolladas por régimen, día y servicio*.

e. Uso de los sistemas de información para el proceso

El SIAG es utilizado por todas las áreas que participan en la entrega del servicio. En primera instancia, el sistema se usa para el registro diario de asistencias de las niñas y niños (este funciona por lectura de biométricos, lectura de código en credencial, o una bitácora manual que posteriormente debe capturarse en el sistema). En pedagogía, es usado para la programación y captura de resultados de las Evaluaciones de Desarrollo del Niño (EDN) y de programas de estimulación. El área de fomento de la salud se apoya en el SIAG para llevar un control de las vacunas de las niñas y niños inscritos, capturar el control de peso, talla y perímetro cefálico, emitir hojas de valoración médica y capturar sus resultados, registrar recetas médicas para alimentaciones especiales y la ministración de medicamentos, obtener la relación de niños con alteración de peso o modificación alimentaria para darle seguimiento con las áreas de pedagogía y alimentación, y llevar un control de niños con discapacidad. Finalmente, el servicio de alimentación utiliza específicamente el módulo Pla.C.A. del SIAG para hacer la planeación diaria de los alimentos, calcular los insumos para preparar las raciones de comida y fórmulas lácteas de acuerdo con la asistencia estimada de niñas y niños y generar *Minutas desarrolladas por régimen, día y servicio* y órdenes de compra, hacer sustitución de ingredientes. Controlar la cantidad de insumos necesarios para el stock a través del ingreso al almacén, requisitar los vales de almacén y generar el inventario mensual de víveres.

Asimismo, el área de fomento de la salud utiliza el Sistema RAU y el Maletín de Información de Guarderías (MIG). En el primero, se reportan los eventos de urgencia en los que los niños tienen que acudir a unidades médicas de apoyo,

mismos que reciben seguimiento en conjunto con el Departamento de Guarderías. El MIG es un instrumento de vigilancia epidemiológica donde la directora y la persona responsable de fomento reportan cualquier caso de brotes de enfermedades transmisibles para que reciba valoración y monitoreo por parte de las unidades médicas.

En general, el personal operativo encuentra que el SIAG es pertinente y eficiente. Sin embargo, cuando este tiene actualizaciones, no se dan asesorías al personal para aprender a usarlo, sino que deben explorarlo y descifrarlo por cuenta propia. En caso de tener preguntas o presentar fallas técnicas, las guarderías tienen contacto con la Mesa de Ayuda a nivel central.

187

f. Coordinación entre los actores involucrados en el proceso

Debido a la interrelación de insumos, productos y actividades que sostienen las áreas sustantivas del servicio, la coordinación entre las distintas áreas (pedagogía, fomento de la salud, alimentación, administración y apoyo terapéutico para guarderías integradoras) y niveles (directora, coordinadoras de área, asistentes educativas y personal en general) es clave para que la atención sea adecuada y promueva el desarrollo integral infantil. Al respecto, el personal operativo de guarderías apuntó con frecuencia que la complementariedad entre áreas y procesos es un factor relevante en el desarrollo integral de las niñas y niños durante su estancia en guarderías. Sobre esta línea, se identifica como una práctica esencial la comunicación y trabajo en equipo; por ejemplo, en una guardería se sostienen reuniones semanales de personal donde las coordinadoras de cada área retroalimentan a las demás sobre la ejecución de sus respectivas atribuciones.

Por su lado, es relevante la relación que se tiene con el Departamento de Guarderías y sus unidades médicas de apoyo asignadas, para dar atención a casos de urgencia identificados en guarderías. Se identifica como buena práctica el establecimiento de canales de comunicación vía grupos de WhatsApp conformados por la persona Titular de la Jefatura de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales, del Departamento de guarderías, las coordinadoras zonales y directoras de guarderías, para reportar, responder y dar seguimiento a eventualidades y casos de urgencia de forma oportuna y eficaz.

g. Valoración de la pertinencia del proceso

En este proceso se ejecutan las actividades sustantivas del Servicio de Guardería (Pp E007), en este sentido, su pertinencia en el ciclo de procesos es total. Sin embargo, derivado de que los procedimientos están divididos entre los que aplican para el esquema ordinario y las guarderías de prestación indirecta; además de que participan múltiples unidades administrativas del IMSS, no todas exclusivamente relacionadas con el servicio de guardería, el proceso de entrega de apoyos podría fusionarse con el proceso anterior de distribución de bienes y servicios, ya que uno es resultado inmediato del otro y no hay una línea divisoria clara entre ambos procesos.

En la encuesta en línea, 97.4% de respondientes considera que los lineamientos y normatividad vigentes para el componente de pedagogía en el servicio de guardería del IMSS siempre o casi siempre son pertinentes; de la misma forma respondieron el 97.6% de las personas respecto del componente de fomento a la salud, el 95.1% de respondientes sobre el componente de alimentación y 92.5% sobre el componente administrativo.

Tabla 38. Opinión de respondientes a la encuesta sobre la pertinencia de los lineamientos y la normatividad de los componentes del servicio de guardería del IMSS

Considera que los lineamientos y normatividad vigente del IMSS para la prestación de los siguientes servicios en las guarderías es pertinente para contribuir al desarrollo integral de las niñas y los niños:	Distribución porcentual (%)			
	Pedagógico (n = 548)	Fomento a la salud (n = 546)	Alimentación (n = 548)	Administrativos (n = 546)
Siempre son pertinentes	56.5	69.0	65.5	61.4
Casi siempre son pertinentes	40.9	28.6	29.6	31.1
Algunas veces son pertinentes	1.9	1.8	4.7	4.9
Nunca son pertinentes	0.7	0.5	0.2	2.6
Total general	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente. Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

h. Importancia estratégica del proceso

El proceso de entrega del servicio está al centro del Servicio de Guardería del IMSS, pues es la atención misma que se brinda a las hijas e hijos de las personas derechohabientes. Su importancia estratégica se debe a que es un proceso permanente que consiste en la instrumentación de la normatividad establecida en planeación y el uso de los espacios, equipamiento y materiales generados a través de la producción y distribución de bienes y servicios, para la atención de niñas y niños inscritos. Además, el proceso se encuentra en mejora continua, gracias a su interacción constante con el seguimiento y monitoreo de los apoyos y los mecanismos de contraloría social.

i. Mecanismos para conocer la satisfacción de la población beneficiaria

De forma cuatrimestral, se aplican encuestas de satisfacción a madres y padres usuarios, las cuales se centran en la atención que reciben sus hijos e hijas al interior de la guardería. Además, se cuenta con diversos mecanismos para la recepción de inconformidades, quejas, sugerencias y/o felicitaciones de personas usuarias, tales como las Manifestaciones de Opinión (emitidas por teléfono, correo electrónico, en línea o de forma presencial en oficinas del IMSS), buzones posicionados en los vestíbulos, o por contacto directo con directoras.

III.7 Proceso de Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos (seguimiento y monitoreo del servicio)

El proceso se ejecuta simultáneamente con los procesos de solicitud y entrega del servicio. Así, en el marco del Pp E007 Servicio de Guardería del IMSS, el proceso se analiza sobre dos líneas de implementación: el primero relacionado con el seguimiento al desarrollo e incidencias que presentan las niñas y niños durante su estancia en guardería, y el segundo orientado al monitoreo de la calidad del servicio para verificar el cumplimiento de la norma y promover la mejora continua. Sobre el segundo, se identificaron cuatro componentes: monitoreo externo, la supervisión y la aplicación de la Cédula de Verificación de Medidas de Seguridad; de manera interna, la autoevaluación y la realización de sesiones del Comité de Calidad. Finalmente, a nivel central se hace un seguimiento global del Servicio de Guardería, a partir de la información generada por los componentes referidos.

Las áreas y personal involucrado en el proceso son, en el nivel central la División de Evaluación y Monitoreo del Servicio de Guardería, unidad administrativa responsable de normar la supervisión en la operación de las guarderías; en los OOAD la Jefatura del Servicio de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales, el Departamento de Guarderías y las Coordinadoras Zonales adscritas a este; y en las guarderías, las Directoras y las Coordinadoras de cada una de las áreas que las conforman.

a. Descripción detallada del proceso

Las actividades relacionadas con el seguimiento al desarrollo de niñas y niños se incluyen en el *Procedimiento de fomento de la salud del Servicio de Guardería*, para ambos esquemas de prestación respectivamente. Los mecanismos para el monitoreo están normados en el *Procedimiento para la supervisión de la operación del servicio de guardería*, los *Estándares de Seguridad en Guarderías del IMSS* y el *Procedimiento para identificar áreas de oportunidad para la mejora continua en la prestación del servicio de guardería* para ambos esquemas de operación.

Seguimiento al desarrollo de niñas y niños

La persona responsable de fomento de la salud en la guardería debe realizar un seguimiento permanente del esquema de vacunación básico y de las vacunas que el IMSS disponga para los niños, el cual es registrado en el SIAG. De acuerdo con el procedimiento de fomento a la salud, no se debe permitir el acceso a cualquier niña o niño que tenga un esquema de vacunación incompleto, a menos que una vacuna le sea contraindicada por condiciones de salud o haga falta biológico; en ambos casos, debe presentarse un justificante médico. En el trabajo de campo, se identificó un importante número de guarderías con casos de niñas y niños sin su esquema completo de vacunación por falta de disponibilidad de biológico, principalmente de varicela, hepatitis A y BCG, rondando entre el 10% y el 85% del total de los niños inscritos, según la guardería visitada. Sin embargo, debido al conocimiento sobre el desabasto, no se solicita un justificante médico en todas las guarderías.

También, se lleva un control de peso, talla y perímetro cefálico de forma periódica: mensual en niños de 43 días a 12 meses de edad, trimestral en niños de 13 a 24 meses y semestral en niños de 25 meses en adelante. Cuando se identifican niños con alteraciones de peso o talla, se solicita a los padres que se verifique con un médico si existe alguna condición que interfiera con su desarrollo y se le da seguimiento mensual hasta que alcancen su peso normal.

Cuando un niño requiera atención médica de urgencia durante su estancia en la guardería, por enfermedad o accidente, debe ser trasladado a la unidad médica más cercana. En estos casos, la Directora debe notificar al Departamento de Guarderías, quien a su vez lo comunica al Titular de la Jefatura de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales y a la CSGDII. La Directora de guardería y la Responsable de fomento a la salud deben capturar el caso en RAU, donde recibirá seguimiento por parte del Titular del Departamento de Guarderías hasta su cierre. En casos de probable abuso infantil, se siguen las mismas actividades, remitiéndose a los *Lineamientos para la prevención, detección, referencia y seguimiento del maltrato o abuso infantil en guarderías IMSS*. De ser necesario, la CSGDII, el OOAD o los padres usuarios pueden solicitar acceso a grabaciones de seguridad de la guardería para indagar sobre el evento.

En Estado de México Poniente, se estandarizó una buena práctica llamada, *Código amarillo*, para brindar atención inmediata en las unidades médicas a las niñas y niños de las guarderías, de ser necesario. Cuando una niña o niño presenta un caso de urgencia o alguna lesión del cuello hacia arriba, este se comunica directamente con el Jefe de Departamento de Guarderías, quien requisita un formato que detalla los aspectos y circunstancias del incidente, y los comunica de forma interna con la Jefatura de Servicios de Prestaciones Médicas para que se de atención prioritaria a las niñas y niños de guarderías del IMSS. La comunicación se hace a través de un chat grupal de WhatsApp integrado por la Titular del OOAD, la Jefatura de Servicios de Prestaciones Médicas, los coordinadores de primer y segundo nivel del área médica, la JSSTPES, la Jefatura del Departamento de Guarderías y una coordinadora zonal. Similarmente, en Sonora se cuenta con un chat integrado por las directoras de las guarderías, las coordinadoras zonales, el Departamento de Guarderías y la JSSTPES para reportar y dar seguimiento a cualquier caso de urgencia médica o eventualidad en las guarderías. Si se detecta que una niña o niño tiene una discapacidad que requiera apoyo terapéutico parcial, se orienta a la madre o padre usuario sobre la posibilidad de incorporar a la niña/o a una guardería integradora. Independientemente de si la niña/o está en una guardería integradora o una regular, se debe dar seguimiento semestral de la continuidad de los programas externos de rehabilitación correspondientes, avalado mediante constancia médica entregada por padres usuarios.

La responsable de fomento a la salud realiza actividades permanentes de vigilancia epidemiológica. Diariamente, hace recorridos en las instalaciones para identificar a niñas/os o personal con signos o síntomas de enfermedad; si detecta casos sujetos a vigilancia epidemiológica y brotes de enfermedades transmisibles, lo comunica con el responsable de vigilancia epidemiológica de su

unidad médica de apoyo y lo captura en el MIG para que el Departamento de Guarderías dé seguimiento al caso hasta que se declare el alta sanitaria.

Por último, en SIAG se lleva un control de las asistencias y faltas de las niñas y niños. Al final del mes, se genera el Informe estadístico mensual, con el cual se calcula el *factor niño*, a partir de los nuevos ingresos, asistencias, faltas, faltas justificadas y bajas. Este factor es el primer componente para la determinación del pago mensual a guarderías de prestación indirecta.

En el trabajo de campo se identificó que el proceso se ejecuta tal como lo dicta la normatividad del IMSS, lo que es muy importante por tratarse de los temas más sensibles que se deben cuidar en la operación de este servicio.

Supervisión de la operación

La Norma para la Operación del Servicio de Guardería define que “la supervisión es la acción de verificar la correcta aplicación de la normatividad en el centro de atención con la finalidad de detectar y corregir oportunamente cualquier riesgo para la integridad, bienestar y seguridad de los niños, así como la operación adecuada del servicio de guardería. La supervisión puede ser: supervisión ordinaria, supervisión extraordinaria, y supervisión de seguimiento.” Para realizarlas, el personal designado observará la operación y se verificarán los registros en el SIAG. Si bien la norma señala que la supervisión podrá ser realizada por personal del Instituto o, de acuerdo con el numeral 5.3.20 del Procedimiento de Supervisión, en caso de requerirse una acción específica se podrá contratar a terceros para este efecto; en el trabajo de campo ninguna de las personas funcionarias entrevistadas en los OOAD comentó que la supervisión haya sido realizada por agentes externos contratados por el IMSS. Además, cabe mencionar que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) implementa sus propias supervisiones del Servicio, cuya fecha de aplicación suele ser coordinada con las supervisiones ordinarias y el seguimiento de los resultados lo realizan las coordinadoras zonales.

El Procedimiento para la Supervisión del Servicio de Guardería (3240-003-043) tiene el objetivo de “Establecer las políticas y las actividades para la planeación y la ejecución de la supervisión o visita a las unidades para verificar la aplicación y el cumplimiento de la normatividad del servicio de guardería y realizar las acciones necesarias para el seguimiento y la corrección.” En la División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería se actualiza la normatividad en materia de supervisión, identificación de áreas de oportunidad y mejora continua del servicio. Con base en la anterior, el Departamento de Guarderías en los OOAD hace una planeación anual de las supervisiones ordinarias por unidad de atención (guardería).

Las visitas de supervisión están a cargo de las Coordinadoras Zonales. De acuerdo con la normatividad, cada Coordinadora Zonal tiene a su cargo la responsabilidad de hacer el seguimiento operativo de siete guarderías, como máximo. A nivel nacional el Servicio de Guardería cuenta con 234 Coordinadoras Zonales, aunque operativamente están adscritas y distribuidas en los OOAD, por lo que la

coordinación e implementación de los procedimientos a su cargo se planean y ejecutan de forma independiente en cada Órgano.

La planeación de la supervisión establece que se realizarán cuatro visitas de supervisión a cada guardería anualmente. La mecánica operativa consiste en que el Departamento de Guarderías emite el oficio de notificación, que es la orden escrita dirigida a la Directora de la Guardería, mediante el que se designa a la(s) Coordinadora(s) Zonal(es) para hacer la visita de supervisión. Con base en la programación para visitas de supervisión, se aplica la Cédula de supervisión, estructurada por 234 puntos de control encasillados en 9 grandes procesos: 1) Alimentación (ALI), 2) Fomento de la salud (FOS), 3) Gestión (GES), 4) Higiene (HIG), 5) Mantenimiento (MAN), 6) Pedagogía (PED), 7) Personal (PER), 8) Recepción y entrega de los niños (REN) y 9) Seguridad (SEG).

Durante la supervisión, las coordinadoras zonales revisan procesos administrativos y operativos de todas las áreas de servicio en guardería, además de hacer revisión de grabaciones de seguridad como parte del método para supervisar los puntos de control. Para la supervisión de la operación, la *Guía técnica de supervisión en guarderías* establece que las coordinadoras seleccionarán de forma aleatoria a un rastreador, este puede ser individual (una niña o niño, persona o proceso) o de sistema (varias niñas o niños, personas o procesos), para evaluar la ejecución de una actividad o proceso y seguir su trazabilidad. En campo se identificó que las Coordinadoras Zonales seleccionan únicamente un rastreador por sala de atención o actividad; en algunos casos mencionaron que esta implementación unitaria puede carecer de representatividad para evaluar la gestión de las guarderías; lo anterior puede desprenderse de una inadecuada interpretación de la Guía por parte de las Coordinadoras Zonales, ya que la focalización de la trazabilidad es definida por ellas. En trabajo de campo, diversas personas entrevistadas describieron a la *Cédula de supervisión* como un instrumento exhaustivo. En la encuesta en línea, se preguntó a coordinadoras zonales y directoras de guarderías su percepción sobre la suficiencia, oportunidad, pertinencia, eficiencia y estandarización de los mecanismos de supervisión; los resultados se presentan en el siguiente cuadro:

Tabla 39. Percepción sobre la suficiencia, oportunidad, pertinencia, eficiencia y estandarización de los mecanismos de supervisión de guarderías para mejorar la calidad del Servicio

Considera que los mecanismos de supervisión de las guarderías para mejorar la calidad de los servicios que se brindan a las personas beneficiarias son:	Distribución porcentual (%)				
	Suficientes (n=534)	Oportunos (n=531)	Pertinentes (n=533)	Eficientes (n=532)	Estandarizados (n=526)
Siempre	66.9	63.5	60.8	61.3	62.9
Casi siempre	25.5	27.7	28.5	27.8	24.3
Algunas veces	5.1	6.2	7.5	7.3	7.8
Casi nunca/ Nunca	2.6	2.6	3.2	3.6	4.8
No sé	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
Total general	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

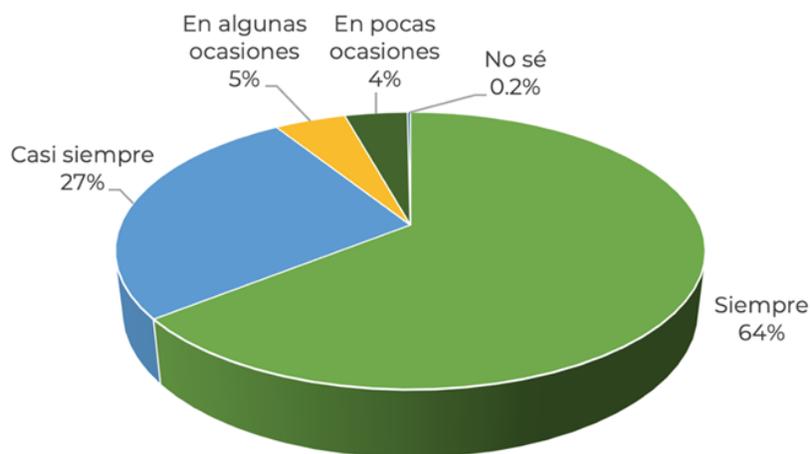
El 92.4% de las personas encuestadas expresaron que los mecanismos de supervisión siempre o casi siempre son suficientes; y el 92.2% opinó que son oportunos siempre o casi siempre. En cuanto a su pertinencia, eficiencia y estandarización, los porcentajes disminuyeron, en poca medida, por debajo de del 90%: el 89.3% considera que los mecanismos siempre o casi siempre son pertinentes; el 89.1% que son eficientes; y el 87.3% que están estandarizados.

La Cédula de supervisión está sujeta a cambios frecuentes, pues puede presentar modificaciones hasta trimestralmente, las cuales se informan mediante oficios de alcance; los cambios pueden ser de fondo o forma. A pesar de los cambios en los puntos de control, la Cédula conserva una estructura que gira en torno a los 9 macroprocesos referidos con anterioridad (FOS, ALI, REN, SEG, MAN, PED, HIG, PER, GES). No obstante, en trabajo de campo se identificó que las actualizaciones frecuentes de la Cédula dificultan que exista una homologación de los criterios e interpretaciones de las coordinadoras zonales para su aplicación. No obstante, personal operativo entrevistado en los OOAD considera que la comunicación con oficinas centrales podría mejorar. Al respecto, se hicieron menciones como la siguiente:

“No nos dan ni a veces (sic) la oportunidad de aterrizarlo y homologarlo. Porque no es nada más ir a verificarlo, también tienes que asesorarlo. Porque ¿de qué nos sirve ir a marcar y a marcar, si la guardería no va a subir o no va a mejorar el proceso? La cédula te indica asesoría. Pero no te alcanza”.

En opinión de coordinadoras zonales, las actualizaciones a la Cédula no van acompañadas de capacitaciones suficientes y adecuadas, lo que impacta en la calidad de las supervisiones. De acuerdo con información proporcionada por personas funcionarias en oficinas centrales, se sostienen reuniones trimestrales entre la Jefatura de Departamento y las coordinadoras zonales, se hacen visitas de asesoría técnica por parte de la DMESG, a fin de homologar los criterios de la Cédula se emiten circulares y se imparten capacitaciones en línea y presenciales, se realizan videoconferencias, entre otras acciones para transmitir información y tratar de homologar criterios en la aplicación de la Cédula de supervisión. En la encuesta en línea se preguntó a coordinadoras zonales y directoras de guarderías (ordinarias e indirectas) sobre la oportunidad en la que los actores relacionados con el Servicio de Guardería en los OOAD reciben la información sobre los temas y áreas que componen las supervisiones; las respuestas se presentan en la siguiente gráfica:

Gráfica 18. Los temas y áreas para supervisar se enteran oportunamente a todos los actores relacionados con el Servicio de Guarderías en los OOAD



Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

En la gráfica 18, es posible apreciar que el 64% de las personas encuestadas consideran que los temas y áreas que conforman las supervisiones siempre son informados de forma oportuna a los actores en los OOAD; el 27% reporta que esto ocurre casi siempre; el 5% en algunas ocasiones; y el 4% en pocas ocasiones. Si bien la mayoría de las respuestas corresponden a 'siempre', son notables los casos en los que existen retrasos en la difusión de la información referida. Aún si dichos retrasos son poco frecuentes, estos repercuten en la implementación del proceso

de supervisión, pues, como se recabó en entrevistas, las coordinadoras zonales cuentan con tiempos restringidos para analizar y homologar los criterios de la Cédula.

El *Procedimiento de supervisión* establece que, en caso de ser necesario, la coordinadora brindará apoyo al personal operativo durante la supervisión respecto a la ejecución de ciertos procesos de acuerdo con la normatividad aplicable. De acuerdo con el 90.2% de las 532 directoras de guarderías y coordinadoras zonales que respondieron la encuesta en línea, los temas y áreas supervisados siempre o casi siempre son del conocimiento del personal de las guarderías.

Finalmente, las coordinadoras zonales entregan el *Informe de resultados de la supervisión* y se firma un Acta circunstanciada de conformidad con los resultados. Según los incumplimientos detectados, se establece un periodo no mayor a 15 días para su corrección y se hace una visita de supervisión de seguimiento.

Cuando hay incumplimientos que no son atendidos en los plazos establecidos por la coordinadora zonal, se aplican deducciones al pago de guarderías de prestación indirecta. El *procedimiento de supervisión* establece un método para calcular las deducciones según el nivel de riesgo que un incumplimiento supone en la seguridad de las niñas y niños (definido en la cédula de supervisión) y el tiempo transcurrido sin que se le dé solución. De esta forma, se pueden hacer hasta 4 deducciones al pago por la persistencia de los incumplimientos en visitas de seguimiento; se podrá rescindir el contrato cuando se acumulen 2 incumplimientos persistentes de riesgo alto, 3 de riesgo medio o 4 de riesgo bajo.

En una entidad federativa se detectó que existen prácticas de amenazas con imponer penalizaciones o rescisiones de contrato a guarderías durante las supervisiones y visitas de verificación, hechas por parte de las coordinadoras zonales, por la persona titular de la Jefatura de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales o del Departamento de Guarderías. Se comentó un caso en el que los *Reportes de hallazgo de incumplimiento* fueron utilizados para hacer una observación no normada en los procedimientos, misma que fue acompañada por advertencias de aplicar deducciones al pago o rescindir el contrato, de no ser atendida. Lo anterior, afecta la percepción de la imparcialidad y utilidad del proceso de supervisión por parte de representantes legales y Directoras.

“Un ejemplo, pedagogía, porque la maestra ahí está cantando que fue precisamente lo que me pasó prácticamente la supervisión pasada... ¿qué pasa? Que son personas que ya están con nosotros, pero que, de cierta manera, pues ni siquiera las coordinadoras las conocen. ‘Es que ella no canta fuerte’. Y yo, miss, pero están cantando, están en horario de alimentación. ‘Ay, sí, pero no canta fuerte. ¿Y ya viste que la credencial la trae por fuera?’ bueno, te sugiero que le digas que levante un poco la voz.”

En otro sentido, los resultados de las supervisiones también tienen un incentivo económico, ya que de los resultados del proceso se puede desprender que las

guarderías de administración indirecta alcancen una cuota platino si obtienen un puntaje promedio anual igual o superior a 96%. Al respecto, la cuota estándar es de \$5,032/factor niño y la platino de \$5,574.78/factor niño al mes; en el caso de las guarderías de administración directa la supervisión únicamente deriva en la identificación de incumplimientos a los que se da seguimiento para mejorar la operación. El procedimiento y criterios para la supervisión de las guarderías directas e indirectas es el mismo. Al respecto, la percepción de las personas respondientes de la encuesta en línea también arroja datos similares, ya que cerca del 90% de respuestas se refieren a que están de acuerdo y totalmente de acuerdo en que las supervisiones tienen un impacto positivo en la mejora operativa de las guarderías. La encuesta en línea identificó que existen diferencias entre la percepción de directoras de guarderías indirectas y ordinarias en cuanto al impacto de la supervisión de los procesos pedagógico, de fomento de la salud, de alimentación y administrativos en la mejora de la operación de la guardería.

Tabla 40. Percepción de directoras sobre el impacto de las supervisiones en la mejora de la operación de la guardería, diferenciada por esquema de prestación del servicio

La supervisión de los siguientes procesos en la Guardería por parte del IMSS mejora la operación de la guardería:	Distribución porcentual (%)									
	Pedagógico		Fomento a la salud		Alimentación		Administrativos		Total general	
	D.G.I.* (n=384)	D.G.O.* (n=67)	D.G.I. (n=383)	D.G.O. (n=66)	D.G.I. (n=384)	D.G.O. (n=67)	D.G.I. (n=383)	D.G.O. (n=66)	D.G.I.	D.G.O.
Totalmente de acuerdo	65.4	59.7	68.1	57.6	66.1	58.2	62.1	56.1	65.4	57.9
De acuerdo	25.5	29.9	24.0	33.3	24.5	31.3	26.9	33.3	25.2	32.0
Parcialmente de acuerdo	8.1	10.4	7.0	9.1	8.1	10.4	9.4	10.6	8.1	10.1
No estoy de acuerdo	1.0	0.0	0.8	0.0	1.3	0.0	1.6	0.0	1.2	0.0

La supervisión de los siguientes procesos en la Guardería por parte del IMSS mejora la operación de la guardería:	Distribución porcentual (%)									
	Pedagógico		Fomento a la salud		Alimentación		Administrativos		Total general	
	D.G.I.* (n=384)	D.G.O.* (n=67)	D.G.I. (n=383)	D.G.O. (n=66)	D.G.I. (n=384)	D.G.O. (n=67)	D.G.I. (n=383)	D.G.O. (n=66)	D.G.I.	D.G.O.
Total general	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

* D.G.I.: Directora de guardería indirecta; D.G.O.: Directora de Guardería Ordinaria

Para cada componente (pedagogía, fomento a la salud, alimentación y administración), se lee la percepción de las directoras de guarderías indirectas (D.G.I.) y de guarderías ordinarias (D.G.O.) sobre el impacto de la supervisión en la mejora de su operación. En los procesos pedagógicos, el 65.4% de las D.G.I. está totalmente de acuerdo con que la supervisión mejora la operación de las guarderías, en contraste con el 59.7% de las D.G.O; esto es una diferencia de 5.7 puntos porcentuales. En fomento a la salud, la diferencia asciende a 10.5%, pues el 68.1% de las D.G.I. está totalmente de acuerdo con el enunciado, contra el 57.6% de las D.G.O. Para alimentación, es el 66.1% de las D.G.I. y el 58.2% de las D.G.O., con una diferencia de 7.9 puntos. En los procesos administrativos, el 62.1% de las D.G.I. y el 56.1% de las D.G.O. están totalmente de acuerdo, marcando una brecha del 6%.

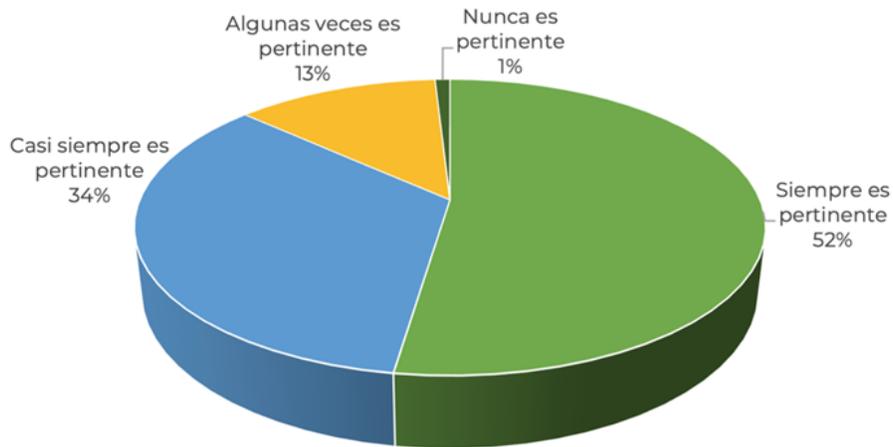
No obstante, estas diferencias se reducen al sumar las respuestas asignadas a “totalmente de acuerdo” y “de acuerdo”, donde se concentra el 90.7% de las D.G.I. y el 89.9% de las D.G.O.

Al finalizar las supervisiones ordinarias y de seguimiento, las coordinadoras zonales integran el *Expediente de supervisión o visita de verificación* de cada guardería, el cual contiene: la *Cédula para supervisión de guarderías*, el *Informe de resultados de la supervisión*, el *Reporte de hallazgo de incumplimientos* en casos procedentes, el *Instrumento para la supervisión de seguimiento*, el *Oficio de presentación y Acta circunstanciada* de las visitas y evidencias de soporte de los incumplimientos y su corrección (fotografías, registros y documentos). Los informes de resultados de la supervisión y el instrumento para la supervisión de seguimiento son capturados en el SIAG por los analistas en el OOAD.

En general, las coordinadoras zonales, las directoras y el personal operativo de las guarderías consideran que el proceso de supervisión es pertinente y útil para la mejora continua del servicio. En la encuesta en línea, se les preguntó a titulares

del Departamento de Guarderías, coordinadoras zonales y directoras sobre su percepción de la pertinencia del proceso, así como la medida en que este es utilizado para mejorar la operación de las guarderías; las respuestas se muestran en las siguientes gráficas:

Gráfica 19. Opinión de Titulares del Departamento de Guarderías, coordinadoras zonales y directoras sobre la pertinencia del proceso de supervisión (n=548)



Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

El 86% de las personas encuestadas considera que el proceso de supervisión siempre o casi siempre es pertinente, mientras que el 13% opinó que solo es pertinente algunas veces y el 1% que nunca lo es. Aunado a lo anterior, de acuerdo con las respuestas del 91% de las personas, el proceso siempre o casi siempre es utilizado para instrumentar mejoras en la operación de las guarderías.

Durante el trabajo de campo, personas entrevistadas señalaron que existen áreas de oportunidad en el procedimiento de supervisión. Un primer ejemplo se relaciona con el diseño de los procedimientos, el cual se ve reflejado en puntos de control de la cédula de supervisión, sobre los que se comentó que hay actividades que son difíciles de instrumentar en total apego a los procedimientos, debido a que estos no consideran circunstancias particulares de la operación en campo, empezando por lo impredecible del comportamiento infantil. Sin embargo, con frecuencia las supervisiones no son flexibles ante estas cuestiones, sino que deben realizarse en estricta adherencia a los puntos de control de la Cédula, aunque la supervisión puede variar según la divergencia de criterios entre coordinadoras zonales. No obstante, los resultados de la encuesta muestran que el 94.3% de respondientes considera que la supervisión de los componentes del Servicio de Guardería siempre o casi siempre se utiliza para mejorar la calidad de la atención que se brinda a niñas y niños.

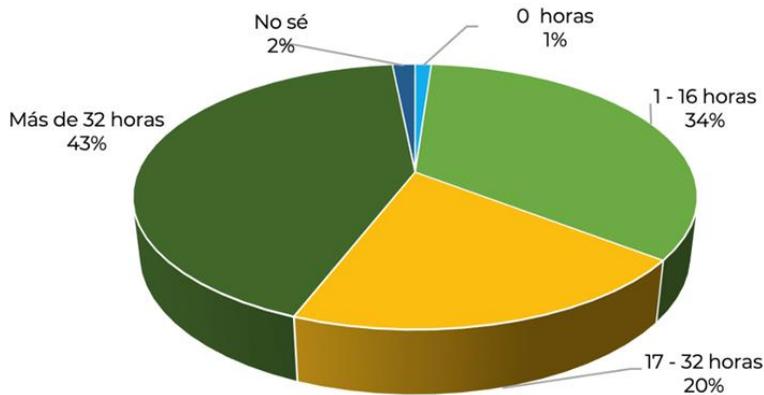
Tabla 41. Opinión sobre la utilidad de los mecanismos para la supervisión y seguimiento para mejorar la calidad de la atención en las guarderías

¿En qué medida usted considera que los mecanismos establecidos por el IMSS para la supervisión y seguimiento a los siguientes procesos son utilizados para mejorar la calidad de la atención de niñas y niños?	Distribución porcentual (%)				
	Pedagógico (n=550)	Fomento a la salud (n=549)	Alimentación (n=548)	Administrativos (n=546)	Total general
Muy utilizados	65.8	67.6	66.2	64.3	65.9
Utilizados	28.9	27.7	28.6	28.4	28.4
Poco utilizados	4.9	4.4	4.6	6.8	5.17
No se utilizan	0.4	0.4	0.5	0.5	0.45
Total general	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

Asimismo, una observación recurrente de las directoras de guardería es que la gestión es muy administrativa y que el cumplimiento de este proceso (administrativo) consume gran parte del tiempo de trabajo. En este sentido en algunas entrevistas se mencionó que las revisiones documentales y la integración de la información en el SIAG consumen mucho tiempo que podría ser dedicado a la atención a niñas y niños. En la encuesta, 42.6% de las directoras de guarderías que respondieron dedican más de 32 horas al mes registrando información en el SIAG, el 34.4% de 1 a 16 horas y 20.2% entre 17 y 32 horas.

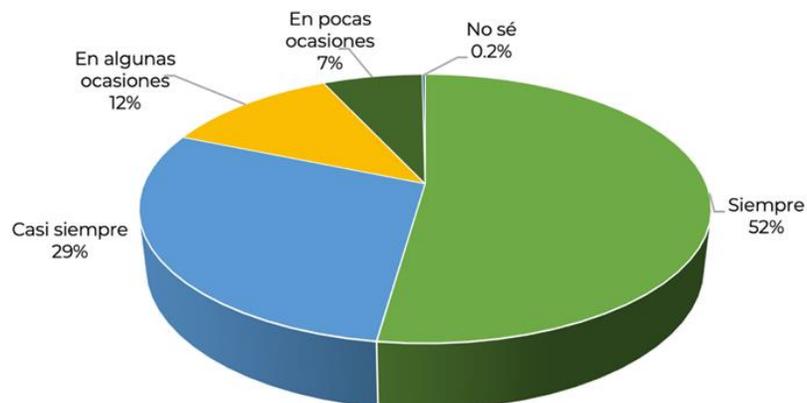
Gráfica 20. Horas promedio al mes dedicadas al registro de actividades en el SIAG



Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

En el trabajo de campo, con frecuencia se mencionó la existencia de distintos criterios por parte de las Coordinadoras Zonales en la aplicación de las supervisiones. Esta situación la resienten Directoras y personal operativo de guarderías pues les genera confusión en torno a la interpretación de los procedimientos y puede afectar sus puntajes en las supervisiones. Si bien existe un mecanismo para documentar el desacuerdo derivado de una visita de supervisión, en dos entrevistas expresaron que prefieren no utilizarlo, derivado de las represalias operativas a las que se enfrentaron por experiencias previas en las que utilizaron dicho mecanismo. En la encuesta en línea, se preguntó a coordinadoras zonales y directoras de guarderías su percepción sobre la objetividad de los criterios para la supervisión de la operación en guarderías, entendida como la falta de ambigüedad para su aplicación; como resultado, se obtuvo que el 81% de las respondientes consideran que los criterios siempre/casi siempre son objetivos, y el 19% en algunas o pocas ocasiones.

Gráfica 21. Percepción de la objetividad de los criterios para supervisar la operación de guarderías (n=534)



Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

Cédula de verificación de medidas de seguridad en guarderías IMSS (CVMS)

Otro proceso que el personal de los OOAD debe realizar en las guarderías para asegurar la calidad de la prestación del servicio, es la aplicación de la Cédula de verificación de medidas de seguridad en guarderías IMSS (CVMS), una herramienta que asegura el cumplimiento de los *Estándares de Seguridad en Guarderías del IMSS*, tanto en los inmuebles de prestación directa como de prestación indirecta, para la cual el puntaje requerido es del 100% de cumplimiento. La cédula se compone por 190 requerimientos, clasificados en 22 numerales²⁸. Cada numeral tiene asignado un nivel de riesgo (medio o alto), en caso de incumplir en algún requerimiento; si hay un incumplimiento de riesgo alto, se debe suspender el servicio de forma inmediata por un plazo no mayor a 10 días, en el que las guarderías deben subsanar las fallas; si es de riesgo medio, podrá seguir operando y tendrá 10 días para solventar los incumplimientos. En ambos casos, se volverá a aplicar la CVMS y, si los incumplimientos persisten, se deberá suspender la operación en guarderías de prestación directa hasta que se obtenga un 100% en la CVMS, o bien se considerará la cláusula de “Causales de rescisión” del contrato vigente para guarderías de prestación indirecta.

La cédula se aplica dos veces al año, en enero y julio, cuya logística debe ser planeada por los OOAD, a solicitud de la CSGDII. En los Estándares de Seguridad, se establece que el OOAD debe designar a áreas técnicas especializadas del órgano para aplicar la cédula en colaboración con el Departamento de Guarderías. Un hallazgo importante del trabajo de campo es que esta actividad es realizada por las coordinadoras zonales, a pesar de que no cuentan con las facultades técnicas para ello. En Estado de México Poniente, si bien se programa que cada coordinadora vaya acompañada por un Jefe de Conservación de la Unidad (JCU), se presentaron quejas ante la Titular de la Jefatura de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales por problemas de coordinación con estos actores.

Autoevaluación

La CSGDII elabora y emite de forma trimestral la *Cédula de autoevaluación* a Directoras de guarderías, para su aplicación periódica en las guarderías, la cual es coordinada por la Directora y operada por las Jefas de servicio que esta designe. La cédula está compuesta por 41 puntos de control que son revisados y capturados de forma diaria, semanal, quincenal, mensual, bimestral o trimestral, según su respectiva temporalidad. Al final del trimestre, la Cédula se archiva en el *Expediente de calidad*. Los puntos de control de la Cédula están alineados a la

²⁸ I. Programa Interno de Protección Civil (PIPC); II. Sistema de Identificación de Riesgos Externos (SIRE); III. Constancias, dictámenes y certificaciones; IV. Capacitación en materia de protección civil; V. Simulacros; VI. Equipo contra incendio; VII. Señalización; VIII. Sistema de alarma; IX. Sistema de detectores de incendio; X. Instalación de gas L.P. o Natural; XI. Iluminación de emergencia; XII. Equipo de identificación y protección personal; XIII. Botiquín de primeros auxilios; XIV. Almacenamiento de materiales y sustancias peligrosas; XV. Rutas de evacuación y puntos de reunión; XVI. Salida de emergencia; XVII. Mobiliario, equipo e instalaciones; XVIII. Mecanismos eléctricos; XIX. Escaleras y rampas; XX. Condiciones específicas complementarias de seguridad; XXI. Puertas internas; XXII. Sistema de Circuito Cerrado de Televisión (SCCTV).

Cédula de supervisión que aplican las coordinadoras zonales; en este sentido, las supervisiones consideran dos puntos relacionados con la autoevaluación: que se lleve a cabo y que los resultados capturados por la Directora y personal operativo (autoevaluación) coincidan con los de las coordinadoras zonales (supervisión).

Comité de calidad

En el Procedimiento para identificar áreas de oportunidad para la mejora continua en la prestación del servicio de guardería en esquema Ordinario y Madres IMSS y de prestación indirecta, se presenta la figura del Comité de calidad. Este es un equipo de trabajo liderado por la Directora de la guardería y conformado por el personal de administración, las jefas de cada servicio y a quien la Directora considere necesario para tratar temas relacionados con los procesos administrativos, operativos, toma de decisiones, promoción de la mejora, establecimiento de acciones preventivas y correctivas, con la finalidad de proporcionar un servicio de calidad, seguridad y satisfacer las necesidades del trabajador usuario. El Comité debe tener reuniones al menos una vez por mes, donde se identifiquen las áreas de oportunidad en la unidad, a partir de la información generada por: resultados de la autoevaluación, de las supervisiones ordinarias y extraordinarias y de la CVMS, así como por los mecanismos de contraloría social y satisfacción de personas beneficiarias (acuerdos derivados de las sesiones del Consejo de padres, visitas del Mecanismo de Participación Social, Manifestaciones de Opinión y encuestas de satisfacción).

Mensualmente, el Comité debe enviar una *Minuta de trabajo* al Departamento de Guarderías para que este le dé seguimiento y, cuando sea aplicable, coordine una visita de verificación para participar en el Comité en el establecimiento de acciones de mejora para atender un área de oportunidad. Derivado de lo discutido, se crea un *Plan de acciones preventivas y correctivas*, conforme a la *Guía para corregir áreas de oportunidad*, donde se da seguimiento a las acciones de mejora implementadas para corregir las áreas de oportunidad identificadas. Tanto el Plan de acciones como las acciones mismas deben ser integradas en el *Expediente de calidad*. Las consideradas mejores prácticas pueden ser registradas en la *Cédula de sugerencias para la mejora del Servicio de Guardería*, las cuales son enviadas a la CSGDII, por medio del Departamento de Guarderías en los OOAD.

Respecto de los resultados de los mecanismos de evaluación interna para implementar mejoras en las guarderías, en la encuesta en línea se pidió a las titulares del Departamento de Guarderías, Coordinadoras Zonales y representantes legales registrar las mejoras implementadas en las guarderías como resultado de las evaluaciones internas; las respuestas más señaladas fueron: 1) Mantenimiento del inmueble, adquisición de mobiliario y equipo, y mejora de medidas de seguridad; 2) Actividades para el análisis y homologación de los criterios de supervisión; 3) Mejoras operativas en la contratación, capacitación, distribución y monitoreo del personal; 4) Incremento en la difusión del Servicio de Guarderías, así como mejor comunicación con madres y padres usuarios sobre los procedimientos que se llevan a cabo en las guarderías; 5) Fortalecimiento del conocimiento sobre los lineamientos para atender posibles

casos de maltrato infantil; 6) Mejoras generales en los procesos de pedagogía, alimentación, fomento de la salud y administración.

Seguimiento global del Servicio de Guardería

A nivel central, la División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería genera tableros de indicadores para dar seguimiento a los mecanismos de monitoreo de apoyos, contraloría social y satisfacción de personas beneficiarias que se implementan a nivel OOAD y guardería. Estos tableros analizan el porcentaje de cumplimiento de cada entidad federativa en los 9 procesos referidos en el proceso de supervisión de la operación (ALI, FOS, GES, HIG, MAN, PED, PER, REN y SEG), según distintos mecanismos de verificación: Autoevaluación, Comité de Calidad, Monitoreo remoto, Supervisión, Manifestaciones de Opinión y visitas realizadas por la persona Titular del OOAD (OOAD). La CSGDII da a conocer los resultados de estos indicadores a la Jefatura de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales y el Departamento de Guarderías en los OOAD para que tomen las acciones pertinentes.

La información de los indicadores reportados en los tableros se actualiza trimestralmente; adicionalmente, en entrevistas a nivel central, se mencionó que se debe contar con cierta flexibilidad para poder hacer actualizaciones a los indicadores para generar información sobre temas de interés para la CSGDII y el Instituto. Así, de conformidad con el *Procedimiento para identificar áreas de oportunidad para la mejora continua en la prestación del servicio de guardería*, las Jefaturas de los Departamentos de Guarderías en cada OOAD deben proporcionar la información solicitada por el nivel central. Sin embargo, se identificó que los Departamentos de Guarderías en los OOAD enfrentan dificultades para atender el proceso de seguimiento derivado de estas actualizaciones de los indicadores, ya que, de acuerdo con lo señalado en entrevistas, desconocen qué enfoques o vías deben seguir para mejorar sus operaciones, a partir de lo reflejado en los tableros; incluso, señalaron que en ocasiones desconocen cuáles son las implicaciones de algunos indicadores que reportan. Mediante la encuesta en línea, se identificó que no todas las Jefaturas de Departamento de Guarderías encuestadas identifican la existencia de mecanismos al interior del IMSS para dar seguimiento a la implementación del Servicio de Guarderías.

Tabla 42. Existencia de mecanismos para evaluar la implementación del Pp E007 (%)

¿Existen mecanismos al interior del IMSS para evaluar y/o dar seguimiento a la implementación del Servicio de Guarderías?	Distribución porcentual (%)		
	Titular de la Jefatura de Departamento de Guarderías (n=13)	Titular del JSSTPES (n=6)	Total general (n=19)
Sí	92.3	100.0	94.7
No sé	7.7	0.0	5.3
Total general	100.0	100.0	100.0

De acuerdo con información recabada en oficinas centrales, anualmente se realiza a nivel central un seminario dirigido a titulares de la Jefatura de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Sociales y Económicas y titulares del Departamento de Guarderías en los OOAD, con el propósito de dar a conocer los indicadores y los mecanismos para su medición que se utilizarán durante el ejercicio fiscal. No obstante, en una entrevista se expresó que la terminología utilizada en los seminarios, así como los métodos de medición y resultados de los indicadores, son complejos y en ocasiones, difíciles de comprender para el personal en los OOAD. En este sentido, de acuerdo con la opinión de personas funcionarias en los OOAD, los seminarios y en general la capacitación y acompañamiento para la supervisión podrían mejorar mediante el uso de terminología más sencilla y clara.

En relación con la batería de indicadores de gestión, también en entrevistas se señaló la importancia de considerar su diseño bajo un enfoque participativo tomando en cuenta la experiencia y conocimiento de las áreas que integran la CSGDII, y con ello garantizar que el enfoque de la supervisión esté alineado con el propósito del Pp E007.

El proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos se centra en la operación y mejora continua de las guarderías. No obstante, este no aporta información para identificar áreas de oportunidad en materia de diseño y mejora de la normatividad desde el lado del IMSS. En trabajo de campo, se mencionó que las relaciones de retroalimentación entre oficinas centrales y los OOAD son deficientes, pues no se les considera en las actualizaciones a la norma, a la cédula de supervisión ni a los indicadores de seguimiento. En opinión de personas funcionarias en los OOAD, es recomendable que se instauren mecanismos para involucrar a las personas Titulares de las Jefaturas de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales y de Departamentos de Guarderías, así como a coordinadoras zonales, en los procesos de actualización de la normativa, de manera que se incorpore su experiencia en campo en la mejora de los procedimientos.

b. Límites del proceso y articulación con otros

El proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos es continuo. Mediante su implementación tiene el propósito de garantizar que la atención que se brinda a niñas y niños en las guarderías se apegue a los estándares de calidad, de conformidad con la normatividad y procedimientos establecidos desde la CSGDII. El proceso de seguimiento se vincula con el de planeación (normativa) y el proceso de entrega del servicio (operación). El proceso de seguimiento se relaciona de forma estrecha con la atención diaria que se brinda en guarderías a niñas y niños pues el seguimiento se hace a partir de los productos generados en la entrega del servicio. Los productos que se generan mediante el seguimiento (supervisión) buscan contribuir a la mejora continua del servicio.

El proceso de seguimiento a beneficiarios también está relacionado con el proceso de evaluación y monitoreo, debido a que la División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería reporta un indicador de la MIR relacionado con las supervisiones que se hacen en guarderías.

c. Insumos y recursos para el proceso

Los insumos necesarios para ejecutar este proceso se encuentran normados en dos Procedimientos: i) Procedimiento para Identificar las Áreas de Oportunidad y Promover la Mejora Continua en la Operación del Servicio de Guardería en el Esquema Ordinario y Madres IMSS y en el de Prestación Indirecta y ii) Procedimiento para la Supervisión del Servicio de Guardería. Además, el proceso se apega a los procedimientos de Pedagogía, Fomento de la Salud y Alimentación del servicio de guardería. También se relaciona con procedimientos de orden administrativo como el Procedimiento para la Inscripción y Registro de Asistencia; el de Administración de Recursos Materiales y de Administración de Personal para cada esquema de atención; además de los lineamientos de observancia general para prestar el servicio de guardería.

Algunos formatos y documentos utilizados en la implementación del proceso son: la Cédula para Supervisión de Guarderías, la Cédula de Verificación de Medidas de Seguridad en Guarderías IMSS y la Cédula de Autoevaluación.

Tiempo

Desde la Jefatura del Departamento de Guarderías en los OOAD, se elabora la planeación anual de las supervisiones ordinarias. Estas se aplican a la totalidad de las guarderías de forma trimestral, aunque las fechas en que se llevarán a cabo no se hacen del conocimiento de las directoras y personal operativo de las guarderías. El procedimiento de supervisión no establece el número de días en que debe concluir la supervisión ordinaria, sino que depende de la planeación realizada en los Departamentos de Guardería de cada OOAD, la cual considera aspectos como el personal de supervisión involucrado (número de coordinadoras zonales en la supervisión). Ejemplo de lo anterior se observó en el trabajo de campo, en donde las personas informantes en Sonora y Estado de México Poniente mencionaron que las supervisiones se llevan a cabo en 2 o 3 días, dependiendo de si participan una o dos coordinadoras zonales, mientras que en

Oaxaca cada supervisión dura de 3 a 4 días. En Sonora y Estado de México Poniente, las Coordinadoras Zonales entrevistadas señalaron que el tiempo con el que cuentan para aplicar la cédula de supervisión es muy restringido.

Después de cada supervisión, se programa un plazo para dar atención a los incumplimientos señalados, que una vez subsanados se hace una visita de seguimiento; en el trabajo de campo, se identificaron plazos de entre 10 y 15 días posteriores a la supervisión para esta actividad.

Además de las supervisiones ordinarias, las Coordinadoras Zonales aplican la *Cédula de Verificación de Medidas de Seguridad en guarderías IMSS* semestralmente, en enero y julio.

En otro orden, las Directoras de las guarderías deben dar recorridos diarios en la unidad para identificar áreas de oportunidad o factores de riesgo en la operación, los cuales son registrados en la *Cédula de Autoevaluación*; esto se realiza de forma diaria, semanal, quincenal, mensual, bimestral o trimestral, según la temporalidad de los puntos de control. Asimismo, sostienen reuniones del Comité de Calidad una vez al mes, en las cuales se definen plazos para implementar y dar seguimiento a acciones preventivas y correctivas en la guardería.

Personal

El Procedimiento para la Supervisión de la Operación del Servicio de Guardería establece que debe haber una Coordinadora Zonal por cada 7 guarderías, además de que la planeación anual debe contemplar que cada supervisión sea ejecutada por dos coordinadoras, con excepción de los casos en los que solo haya una en la localidad o surja otra situación que lo amerite. En las tres entidades federativas estudiadas se dan casos en los que las coordinadoras deben acudir solas a las supervisiones. En Oaxaca se hacen de forma individual debido a que únicamente hay 3 coordinadoras zonales en el OOAD, asignadas a la atención de guarderías en las distintas regiones del estado, de conformidad con la norma. En Sonora y Estado de México Poniente, se hacen supervisiones individuales como consecuencia de tiempos de entrega ajustados. Además, en Estado de México se da una sobrecarga de guarderías por Coordinadora, derivado de prácticas de ausentismo del personal. Los casos anteriores tienen efecto sobre la calidad y objetividad de las supervisiones, pues, como fue expuesto por coordinadoras zonales, directoras y personal operativo de guarderías, la supervisión puede verse influida por el criterio de quien la aplique, por lo que trabajar en parejas permite que haya mayor imparcialidad.

Un aspecto para destacar identificado en el trabajo de campo es que Coordinadoras Zonales en dos entidades federativas expresaron que se les encomiendan responsabilidades para las cuales no están facultadas, por lo que hace falta de personal especializado en el OOAD que pueda apoyarles en el cumplimiento de sus funciones. Esto se debe a que las funciones y responsabilidades del personal adscrito al Departamento de Guarderías no está Normado en el Manual de Organización de la Jefatura de Servicios de Salud en el

Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales (la regulación llega hasta el nivel de Jefatura de Departamento). Una mención al respecto fue:

“Muchas veces sientes que estás sola, ¿sí? Porque la responsabilidad es nuestra. Aparte de licenciadas, nutriólogas, maestras, expertas en seguridad, botánica también porque traes en los estándares qué árboles no puede haber en la guardería... Entonces, de repente es demasiado y solas, no con un área experta en el tema.”

Recursos financieros

Los recursos financieros para las supervisiones ordinarias no son oportunos, y en ocasiones tampoco suficientes. En las tres entidades federativas, hacen falta recursos para viáticos de las Coordinadoras Zonales. Los gastos son cubiertos por el personal de supervisión; es decir, las Coordinadoras Zonales se ven obligadas a solventar los gastos correspondientes con sus propios medios. Si bien los gastos en que incurrir generalmente se les reembolsan, este proceso puede tomar hasta 2 o 3 meses, sumado a que el reembolso frecuentemente no cubre la totalidad de sus gastos, porque por regla general, tienen que incurrir en gastos que no emiten comprobante y que el IMSS no reconoce.

Infraestructura

Para la aplicación y captura de resultados de las supervisiones, las coordinadoras zonales y analistas requieren equipos de cómputo de calidad, Internet y capacidad de correo electrónico. Sin embargo, todos los anteriores son inadecuados, lo cual obstaculiza la ejecución de las tareas referidas de forma eficaz.

Además, de conformidad con los requisitos arquitectónicos para proyectos de guarderías de prestación indirecta, cada unidad debe contar con equipo de circuito cerrado de televisión digital con capacidad de administrar las señales de video y generar bitácora histórica de información. La Jefatura del Departamento de Guarderías puede solicitar grabaciones aleatorias de la operación como mecanismo de monitoreo remoto, o bien recurrir a los videos para averiguar o dar seguimiento a situaciones específicas, tales como casos de urgencia de niñas y niños durante su estancia en la guardería.

d. Productos generados por el proceso

El producto generado de las supervisiones es el *Expediente de supervisión o visita de verificación*. Asimismo, la *Cédula de verificación de medidas de seguridad en guarderías del IMSS* genera su respectivo informe de resultados donde se reporta el nivel de cumplimiento para cada requerimiento. Finalmente, la cédula de autoevaluación requisitada se integra al *Expediente de calidad* de la guardería cada trimestre, con el propósito de generar información histórica para el seguimiento de la implementación de mejora en cada guardería.

Todos los anteriores, entre otros, son insumos para las reuniones del Comité de Calidad, donde se producen *Planes de acciones preventivas y correctivas*, a los cuales se les da seguimiento y se archivan en el *Expediente de calidad*, junto con

la evidencia de todas las acciones de mejora implementadas. Al respecto, las Coordinadoras Zonales y Directoras pueden emitir una *Cédula de sugerencias para la mejora del servicio de guardería* para compartir con el Departamento de Guarderías las acciones que identifiquen como mejores prácticas y que estas sean consideradas en las actualizaciones de la normatividad. En trabajo de campo, no se identificó ningún caso en el que se usara dicha cédula; no obstante, es una herramienta importante que puede aprovecharse en los OOAD para promover la incorporación en la normatividad de aspectos operativos que interesen en la implementación del programa en el nivel local.

Otro producto fundamental del proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos son los pagos a guarderías de prestación indirecta. El pago se determina a partir de dos productos: i) el factor niño, calculado en el informe estadístico mensual de inscripciones y registro de asistencia, y ii) los resultados de la cédula de supervisión, sumados a la encuesta de satisfacción de beneficiarios y la Cédula de Evaluación de Calidad Arquitectónica del Inmueble de Guardería (ECA). La cédula de supervisión puede tener dos efectos sobre el pago: por un lado, si se obtiene un puntaje promedio igual o superior a 96% al final del año (además de resultados favorables en la satisfacción del usuario y la ECA), las guarderías pueden acceder a una cuota platino; por el otro, si hay incumplimientos que no son resueltos en las supervisiones de seguimiento, se aplican deductivas, al pago según su nivel de riesgo y tiempo de persistencia, de conformidad con lo establecido en el Procedimiento para la supervisión, así como precisado en los respectivos contratos entre los prestadores y el Instituto.

e. Uso de los sistemas de información para el proceso

El SIAG se utiliza para las actividades de supervisión, levantamiento de cédula de seguridad, así como para el seguimiento diario de la operación e incidencias de la guardería. A nivel de los OOAD, en el SIAG se registra la planeación anual de supervisiones ordinarias y se capturan los informes de resultados de supervisión e instrumentos de supervisión de seguimiento. En guarderías, se lleva el control de inmunizaciones y el control de peso, talla y perímetro cefálico, así como se da seguimiento a las niñas y niños con alteración de peso, y se integra de forma continua el expediente del niño, el cual da seguimiento a su desarrollo en guardería.

Además, se utiliza el Sistema RAU para dar seguimiento a casos de urgencia ocurridos a niñas y niños durante su estancia en la guardería y casos de maltrato infantil detectados; estos son reportados por las guarderías, y los OOAD y oficinas centrales, según sea el caso, les dan seguimiento hasta su cierre. Finalmente, se utiliza el MIG para dar seguimiento a casos sujetos a vigilancia epidemiológica y brotes de enfermedades transmisibles.

f. Coordinación entre los actores involucrados en el proceso

La implementación del proceso de supervisión implica una relación estrecha entre las coordinadoras zonales y las directoras y personal operativo de las guarderías. En trabajo de campo, se encontraron contrastes en la percepción de estas relaciones. Por un lado, se expresó en varias guarderías que las supervisiones conllevan una asesoría y orientación para comprender la naturaleza de los incumplimientos y subsanarlos. Por el otro, algunas guarderías reportaron que las supervisiones son similares a inspecciones, sin un espacio para retroalimentación mutua. Es notable que estas diferencias en la relación entre actores afectan la receptividad y valoración de las supervisiones por parte de las guarderías.

Cabe mencionar que el *Procedimiento de supervisión* establece que los prestadores del Servicio de Guardería o el personal de la unidad encargado de atender las supervisiones tienen derecho a presentar inconformidades con sus resultados, mismas que deberán ser manifestadas por escrito con la evidencia correspondiente. De acuerdo con el trabajo de campo, no es común que se presenten estas inconformidades; sin embargo, hacerlo puede repercutir en la rigidez con la que las coordinadoras zonales hacen las supervisiones, afectando negativamente a las guarderías, por puntaje en la cédula y deducciones al pago; esta situación se mencionó en entrevistas con directoras y representantes legales de dos guarderías.

Además, una observación recurrente por parte de coordinadoras, directoras y personal operativo de guarderías es que existen diferencias en los criterios de las coordinadoras zonales al momento de la supervisión. Lo anterior está relacionado en cierta medida con que hay cambios frecuentes en algunos puntos de control de la Cédula de supervisión, que no van acompañados por capacitación de calidad correspondiente; en ocasiones, las capacitaciones se limitan a la lectura de documentos sobre los cambios normativos, sin un espacio para reflexión, discusión o retroalimentación. El Procedimiento de supervisión norma que se deben sostener reuniones de equipo entre coordinadoras para unificar interpretaciones de la norma; sin embargo, en campo fue recurrente el señalamiento de directoras y personal en guarderías al señalar que no hay criterios homogéneos entre las supervisoras, y hay un trato diferenciado para omisiones o faltas iguales.

Finalmente, a nivel central, la División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería genera y actualiza tableros de indicadores que permiten dar seguimiento a la calidad del servicio a nivel nacional, con base en información generada en los OOAD por medio de los mecanismos de monitoreo de apoyos (supervisiones ordinarias, monitoreo remoto, Comité de calidad y autoevaluaciones) y de satisfacción de personas beneficiarias (Manifestaciones de Opinión y encuestas de satisfacción). Estos indicadores pueden cambiar trimestralmente, dependiendo de las necesidades de información de la CSGDII y/o de la División; el Departamento de Guarderías debe proporcionar la información solicitada para el cálculo de los indicadores operativos.

En el trabajo de campo, se identificó que hacen falta mecanismos de retroalimentación entre Divisiones a nivel central y con los OOAD para que los procesos de supervisión y seguimiento global del Servicio de Guardería estén homologados e integren las necesidades de las distintas áreas y niveles que componen el servicio.

g. Valoración de la pertinencia del proceso

El seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos genera un vínculo entre los procesos de entrega del servicio y planeación, al verificar que las guarderías sean operadas de conformidad con la normativa aplicable. Además, el proceso se complementa con la contraloría social y satisfacción de beneficiarios para la identificación de áreas de oportunidad e instrumentación de acciones de mejora del servicio. En este sentido, su pertinencia en el marco del Servicio de Guardería es alta, aunque presenta áreas de oportunidad en su ejecución. El proceso está orientado a mejorar la implementación en las guarderías, pero no es aprovechado para identificar áreas de oportunidad y mejora en los órdenes de diseño y ejecución del IMSS.

h. Importancia estratégica del proceso

El seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos es un proceso clave para verificar que el servicio se brinde con altos estándares de calidad y seguridad para las niñas y niños. Además, éste impulsa la mejora continua de la atención que se da en cada guardería, según sus respectivas áreas de oportunidad, con el fin de homologar la atención en todo el país; de acuerdo con la encuesta en línea, el 91% de las 549 personas respondientes (Titulares de la JSSTPES, Jefaturas del Departamento de Guarderías, coordinadoras zonales y directoras de guarderías) están totalmente de acuerdo o de acuerdo con que la supervisión de los procesos sustantivos en las guarderías mejora su operación. No obstante, tiene deficiencias relacionadas con la subjetividad en la interpretación de las normas para su ejecución, lo cual obstaculiza el cumplimiento del objetivo referido.

i. Mecanismos para conocer la satisfacción de la población beneficiaria

Las coordinadoras zonales aplican encuestas de satisfacción a personas beneficiarias respecto a la calidad del servicio que reciben sus hijas e hijos en la guardería. Si bien dichas encuestas pueden ser aplicadas en los mismos días que se llevan a cabo las supervisiones ordinarias, estas no forman parte del mismo proceso. Las encuestas no incluyen preguntas relacionadas con el proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos.

III.8 Proceso de Contraloría social y satisfacción de beneficiarios

El Proceso de contraloría social y satisfacción de usuarios se divide en dos ramas. Primero, la Ley General de Desarrollo Social define a la Contraloría Social como “el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.” En el Servicio de Guardería del IMSS se desarrolló el mecanismo denominado “Consejo de Padres de Guarderías IMSS”; en la práctica, este mecanismo es análogo a la Contraloría Social. En

segunda instancia, la satisfacción de beneficiarios, se refiere a los mecanismos, procedimientos y actividades diseñados e implementados por las autoridades relacionadas con el servicio de guardería; sobre este, se identificaron cuatro mecanismos implementados institucionalmente con el propósito de impulsar la mejora continua de la operación en guarderías: Mecanismo de Participación Social en Guarderías en colaboración con la OSC Transparencia Mexicana; la existencia del buzón para quejas y sugerencias en el vestíbulo de las guarderías; el mecanismo sistematizado para la Manifestación de Opinión y el levantamiento de encuestas de satisfacción periódicas que levanta el IMSS en las guarderías.

a. Descripción detallada del proceso

Los mecanismos y actividades relacionadas con este proceso se incluyen en el *Procedimiento para identificar las áreas de oportunidad y promover la mejora continua en la operación del servicio de guardería*. Como en la mayoría de los procesos en el servicio de guardería del IMSS, existe un procedimiento para las guarderías ordinarias y otro para las guarderías de prestación indirecta. Aunque las acciones a realizar para conocer la satisfacción de las personas beneficiarias e identificar las áreas de oportunidad no son distintas en la normatividad para uno y otro esquema de atención, en la práctica se identifican diferencias en su implementación.

Consejo de Padres en el Servicio de Guardería del IMSS

El objetivo de la figura del Consejo de Padres es “contar con un órgano colegiado que permita fortalecer la participación social de los trabajadores usuarios del servicio, transparentar la operación y fungir como una figura facilitadora para la gestión entre la guardería, la sociedad civil, el IMSS y con instituciones cuyas actividades estén relacionadas con el servicio de guardería.” Se conforma voluntariamente por personas trabajadoras receptoras del servicio de guardería; es decir, que tengan una hija o hijo inscrito en la guardería, y que voluntariamente responden a la convocatoria emitida en cada guardería de prestación indirecta.

El tríptico informativo emitido como mecanismos de difusión por el IMSS señala que los Consejos estarán integrados de la siguiente forma:

- 1 Presidenta(e)
- 1 Secretaria(o) Técnica(o)
- 1 Madre, padre o persona autorizada representante de cada sala o grupo (integrantes)
- 2 Observadores permanentes (Directora y Coordinadora zonal o representante del Departamento de Guarderías)
- 1 Invitado Permanente (trabajador usuario que haya participado en la visita del Mecanismo de Participación Social)
- 1 Invitado opcional (un Representante de la sociedad civil del sector educativo o productivo)

En el trabajo de campo, directoras y personal de guarderías entrevistadas mencionaron que los Consejos de Padres se conforman por nueve padres o

madres, y con la participación de la Coordinadora Zonal y la Directora de la Guardería, de la siguiente forma:

- 1 Presidenta(e)
- 1 Secretaria(o) Técnica(o)
- 1 Madre, padre o persona autorizada representante de cada sala o grupo (integrantes)
- 2 Observadores permanentes (Directora y Coordinadora Zonal)

De las 381 directoras de guarderías indirectas que respondieron la encuesta en línea, únicamente 4 unidades no contaban con un Consejo de Padres. Sin embargo, la opinión sobre la operación y efectividad de los Consejos de Padres difiere entre las guarderías y las entidades federativas visitadas en el trabajo de campo. En las Guarderías de prestación indirecta en el estado de Sonora, la opinión sobre la integración de los Consejos es que ha sido complicado, sobre todo después de la pandemia, porque las reuniones ahora se realizan de forma presencial, a diferencia del periodo de pandemia en el que las reuniones se realizaban virtualmente; asimismo, existe escasa participación en los Consejos, por recelo por parte de las madres y padres usuarios de que los horarios de las reuniones coincidan con los laborales. Cabe mencionar que en las Reglas Generales de Operación del Consejo de Padres no está normado que este deba sesionar en formato presencial, además de que, según informaron funcionarios en oficinas centrales, se ha informado a las guarderías vía correo electrónico sobre la posibilidad de sostener reuniones virtualmente. De esta forma, en el estado de Oaxaca las reuniones se siguen realizando de manera remota, aunque el número de reuniones y periodicidad es distinto en cada guardería. En el Estado de México la conformación y operación es similar a la mencionada en Sonora.

En cada guardería visitada la programación de sesiones anuales difiere. Se obtuvieron respuestas tan diversas como que en una guardería solo se hace reunión única remota anualmente, en otra son dos reuniones anuales remotas, reuniones bimestrales presenciales, trimestrales o cuatrimestrales en otras guarderías, pese a que las Reglas de Operación estipulan que el Consejo debe sesionar de forma ordinaria 3 veces al año; lo anterior muestra una posible área de oportunidad en la comunicación y estandarización de la normativa referida. En ningún caso se mencionó que en los Consejos pueden participar un representante de la sociedad civil ni tampoco de un invitado permanente. No obstante, en todos los casos se comentó que tanto la Directora de la Guardería como la Coordinadora Zonal están presentes en las reuniones.

Los principales temas tratados en las reuniones del Consejo de Padres, de acuerdo con información proporcionada por Directoras y Coordinadoras Zonales, se relacionan con vacunación, salud bucal, tiempos que se toman para el registro e ingreso (estrategias para agilizar); asimismo, en las reuniones presenciales, se autoriza a las madres y padres Consejeras ingresar a las instalaciones de la guardería y verificar las condiciones en que se encuentran. Los resultados y acuerdos de las reuniones se incluyen en la minuta de la reunión, la cual es informada al Departamento de Guardería del OOAD y, a su vez, a la División de

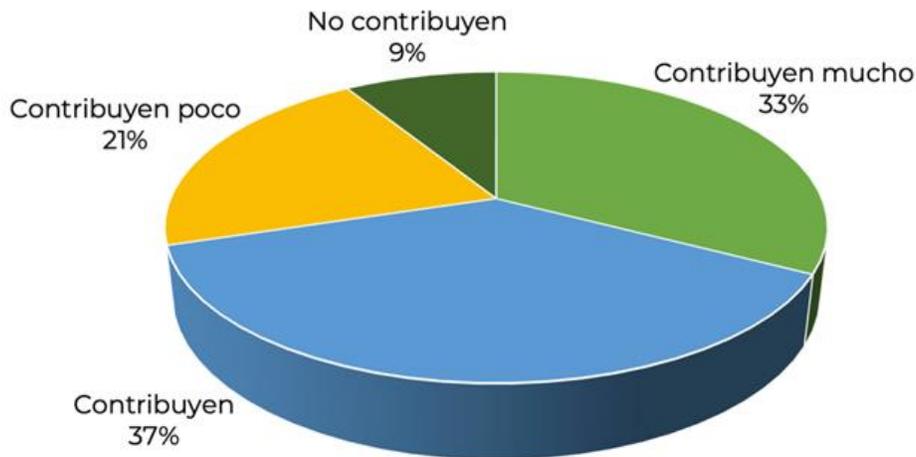
Desarrollo Integral Infantil en áreas centrales, vía correo electrónico. Las Coordinadoras Zonales hacen el seguimiento de los acuerdos para la mejora continua de la operación de la guardería.

La opinión de algunas Directoras entrevistadas en el trabajo de campo es que el Consejo de Padres es de poca utilidad práctica, en una entrevista se comentó que:

“Coordinar y lograr la realización de las reuniones es muy complicado por la diferencia [entre los horarios y agendas] de madres y padres; asimismo, la integración de los Consejos es obligada y ante el ordenamiento institucional se debe cumplir; de la misma forma, se obliga a las madres y padres a formar parte de los Consejos y aunque es obligatorio que las Coordinadoras Zonales acudan a las sesiones, tampoco se presentan. Sin embargo, el Departamento de Guarderías exige evidencia de los acuerdos del Consejo de Padres.”

De acuerdo con la encuesta en línea, la percepción de Directoras de Guardería sobre la contribución de los Consejos de Padres a la mejora de la atención brindada en guarderías para el 70% de respuestas es que el Consejo contribuye o contribuye mucho, mientras que el 30% restante considera que contribuye poco o nada.

Gráfica 22. Contribución de los Consejos de Padres a la mejora de la atención brindada a niñas y niños en las guarderías



Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

No obstante, en entrevistas con padres y madres beneficiarias se identificó que la existencia de la figura del Consejo de Padres no es del conocimiento de todas y todos y desconocen los mecanismos de participación; en algunos casos mencionaron que les gustaría participar o formar parte del Consejo de su guardería.

Un aspecto importante en relación con la figura del Consejo de Padres es que este mecanismo no aplica para las guarderías ordinarias. En el trabajo de campo, directoras de guardería ordinaria desconocen la razón por la que no se les ha pedido impulsar esta estrategia en las Guarderías del IMSS, pero en un caso se especuló que puede deberse a que este esquema genera conflicto con el sindicato; en otro caso se mencionó que no se aplican los mecanismos de participación social, sino únicamente el levantamiento de la encuesta de satisfacción.

Imagen 2. Infografía Consejo de Padres



Mecanismo de Participación Social en Guarderías

El IMSS conjuntamente con la organización de la sociedad civil Transparencia Mexicana A.C., desarrollaron el *Mecanismo de Participación Social en las Guarderías del IMSS*. Este consiste, según se señala en las Reglas Generales de Operación del Mecanismo de Participación Social en Guarderías, “...en facilitar, estructurar y sistematizar la participación de los padres de familia que utilizan el servicio de guardería del IMSS, en la observación de las medidas de seguridad integral que adoptan estos prestadores de servicios.” El mecanismo busca ser un puente de comunicación entre las personas usuarias del servicio de guardería, la sociedad civil y el IMSS, para transparentar el funcionamiento y operación de las guarderías y fomentar la calidad de los servicios que ofrecen.

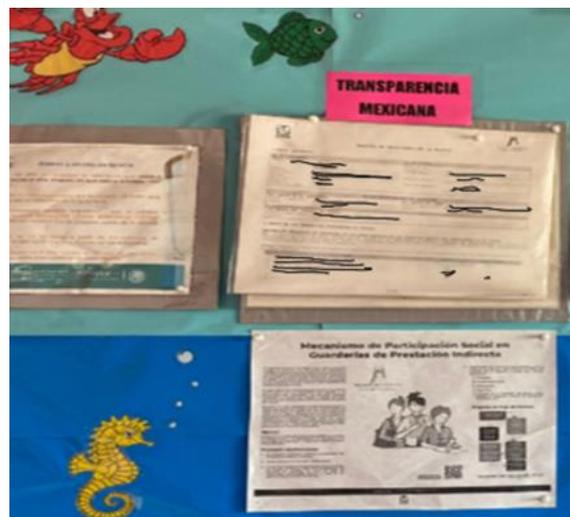
El Mecanismo de Participación Social en Guarderías se realiza anualmente en la totalidad de las unidades del Sistema de Guardería del IMSS en los 35 OOAD;

consiste en una visita a la guardería con la participación de al menos tres de siete madres o padres trabajadores seleccionados aleatoriamente con una hija o hijo inscrito en la guardería correspondiente a la visita. Idealmente, la visita realizada en el marco del Mecanismo de Participación Social debe programarse en una fecha coincidente con la celebración de una sesión el Consejo de Padres. Cabe señalar que, en el trabajo de campo, las guarderías visitadas no mencionaron que estos mecanismos coincidan en algún momento.

Para aplicar el mecanismo, el Departamento de Guarderías personaliza las cartas de invitación de veinte madres y padres seleccionados aleatoriamente por cada guardería, mismas que son entregadas por las Directoras y recaban el acuse respectivo. El nombre de las personas convocadas se registra en el SIAG y se busca garantizar la asistencia de al menos tres personas (mínimo requerido), aunque se plantea que idealmente participen siete madres o padres.

El Mecanismo de Participación Social en Guarderías debe ser dado a conocer a la población usuaria del servicio de guardería mediante la infografía correspondiente, misma que está a la vista de las madres y padres en la sección de vestíbulo (filtro) de la guardería.

Imagen 3. Infografía del Mecanismo de Participación Social en Guarderías



Las madres y padres asistentes a la visita registran sus impresiones sobre las condiciones de la guardería, con base en la *Guía para la visita y registro de observaciones*; este registro se hace en una computadora proporcionada directamente por personal de la guardería y se imprime para revisar y validar los acuerdos que se derivan de la visita, que se registran en el SIAG en el módulo correspondiente a participación social; cabe mencionar que, por el momento, esta actividad se realiza de forma manual, debido a actualizaciones corrientes en el módulo del SIAG. Los acuerdos se publican en lugar visible de la guardería y el Departamento de Guarderías por conducto de las Coordinadoras Zonales, harán el seguimiento para garantizar la mejora operativa de la guardería implementando las recomendaciones derivadas del Mecanismo.

Es de resaltar que, al igual que con la conformación de los Consejos de Padres, en la Reglas de Operación del Mecanismo se establece que “las Reglas serán aplicables a las Guarderías del IMSS de Prestación Indirecta” y se desconocen los criterios por los cuales las guarderías del IMSS no están sujetas a este procedimiento de participación ciudadana.

Buzón de quejas y sugerencias

El mecanismo de “buzón de quejas y sugerencias” no está normado en el Procedimiento para la Identificación de Áreas de Oportunidad, sea este para guarderías del IMSS o para guarderías de prestación indirecta; de acuerdo con la normativa, el mecanismo empleado por el IMSS es el de Manifestación de Opinión que se explica posteriormente. Sin embargo, en las guarderías visitadas existe, en la sección de filtro, un buzón para captar la opinión de las madres y padres beneficiarias.

Las Coordinadoras Zonales tiene acceso al buzón al igual que la Directora de la Guardería. En caso de emitirse una queja, denuncia o sugerencia, la Coordinadora Zonal la registra como una Manifestación de Opinión (MO), se comparte con la Directora y se da seguimiento para su atención. Este mecanismo se identificó tanto en guarderías ordinarias como de prestación indirecta.

Imagen 4. Buzón de quejas y sugerencias



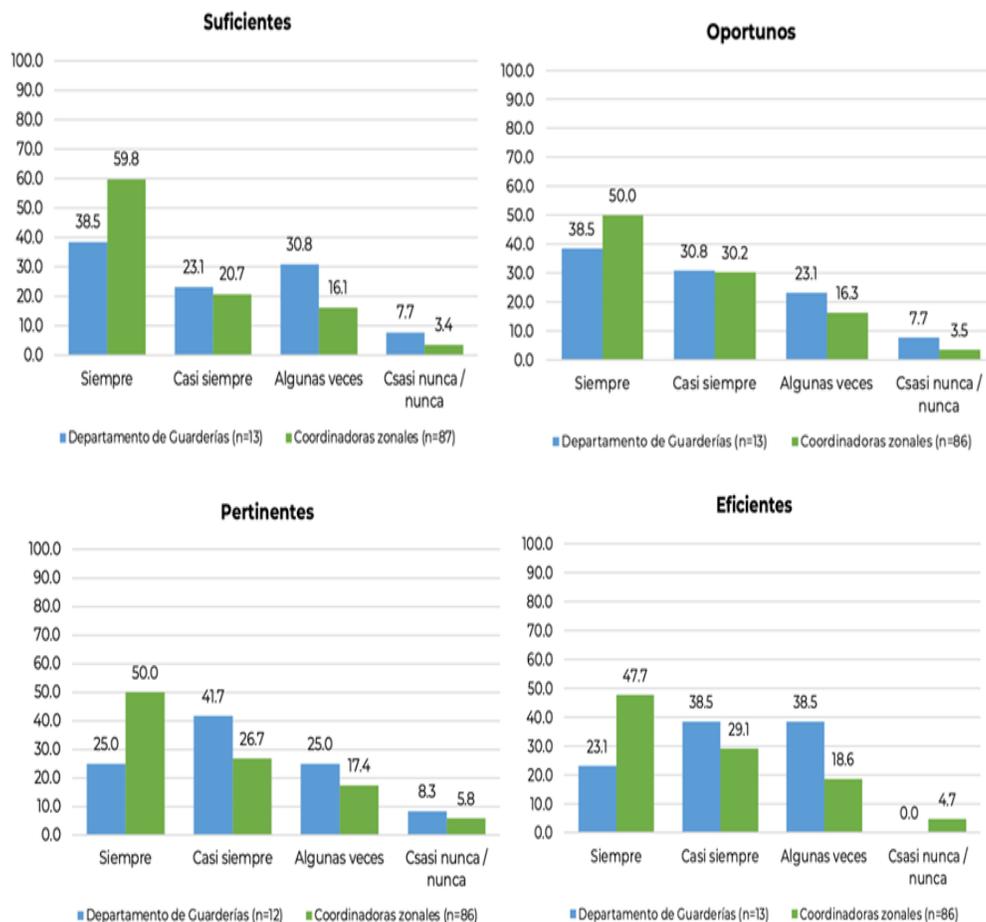
Manifestación de Opinión

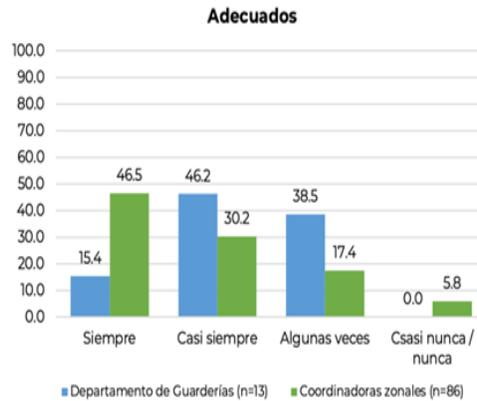
La Manifestación de Opinión (MO) se define en el Procedimiento como el “Señalamiento de hechos que realiza una persona respecto a presuntas deficiencias en la prestación del servicio otorgado por las guarderías.” Puede recibirse mediante los siguientes medios de comunicación: vía telefónica, escrito, presencial, correo electrónico enviado a la dirección guarderias@imss.gob.mx y por el sitio web del IMSS <https://siag.imss.gob.mx/Quejas/CapturaQuejas/CapturarQueja>. La MO puede emitirse dando a conocer los datos o información de la población beneficiaria o de forma anónima. No obstante, en cualquier caso, debe relacionarse con un correo electrónico para recibir respuesta a su queja o solicitud. El procedimiento para manifestar una opinión es el mismo para guarderías del IMSS y de prestación indirecta.

En las guarderías se informa a la población beneficiaria sobre el procedimiento y mecanismos para emitir una MO; en la sección de vestíbulo se muestra la infografía y se acompaña del código QR que remite al sistema de guarderías para registrar una MO. Las MO son revisadas por la persona titular del Departamento de Guarderías en el OOAD y también se sistematizan cotidianamente en la Jefatura de Área de Monitoreo adscrita a la División de División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería.

En opinión de actores entrevistados a nivel central en el trabajo de campo, este mecanismo es el termómetro para medir la calidad en la prestación del servicio de guardería y representa la forma de mantener contacto directo desde oficinas centrales con la población beneficiaria. Sin embargo, mediante la encuesta en línea, se recabaron opiniones por parte de los OOAD, particularmente las Jefaturas del Departamento de Guardería y las coordinadoras zonales, que contrastan con lo identificado en oficinas centrales. Al preguntar sobre la percepción de distintos aspectos del mecanismo de MO, se obtuvieron las siguientes respuestas:

Gráfica 23. Considera que los mecanismos existentes para dar seguimiento a las quejas y sugerencias de las personas beneficiarias son:





Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

Para el caso de las Jefaturas del Departamento de Guarderías, en promedio el 64% del funcionariado consideró que los mecanismos de MO son siempre o casi siempre suficientes, oportunos, pertinentes, eficientes y adecuados; mientras que el 36% indicó que estas características son presentadas algunas veces, casi nunca o nunca. En cuanto a las coordinadoras zonales, el 78% expresó que los mecanismos siempre o casi siempre cumplen con las cualidades de suficiencia, oportunidad, pertinencia, eficiencia y son adecuados; contra el 22% que se inclina a algunas veces, casi nunca o nunca.

Todas las manifestaciones de opinión se sistematizan en oficinas centrales. Derivado de que la versión vigente del SIAG no cuenta con un módulo para registrar todas las MO, se sistematizan en una base de datos utilizada para generar reportes mensuales mediante la integración de tableros de resultados.

Las MO se clasifican, de acuerdo con su relevancia, en ordinaria, urgente o extra urgente. Mensualmente, la División de Monitoreo y Evaluación emite un reporte para cada OOAD sobre la situación que guarda la atención de MO en las guarderías. De esta forma, el mecanismo refleja la calidad de cada una de las guarderías, pero también el seguimiento de la operación por parte del departamento de Guarderías.

De acuerdo con los resultados de la encuesta en línea, las quejas y sugerencias de las PDH no siempre cumplen con la función de mejorar la operación del Servicio de Guardería. El 69.6% de las personas respondientes consideran que siempre o casi siempre se utilizan las manifestaciones de opinión para mejorar la operación, el 20.5% que algunas veces y el 5.6% que casi nunca o nunca. Sin embargo, es notable que solo el 7.7% de las Jefaturas del Departamento de Guarderías expresó que las quejas y sugerencias siempre son utilizadas para la mejora en las guarderías; las opiniones de esta figura concentran el 46.2% en casi siempre y otro 46.2% en algunas veces.

Tabla 43. ¿Con qué frecuencia las quejas y sugerencias de las personas beneficiarias son utilizadas para mejorar la operación del Servicio de Guardería?

Respuesta	Distribución porcentual (%)				
	Coordinadora Zonal (n=87)	Directora de Guardería Indirecta (n=383)	Directora de Guardería Ordinaria (n=67)	Titular de la Jefatura de Departamento de Guarderías (n=13)	Total general (n=550)
Siempre	48.3	48.0	64.2	7.7	49.1
Casi siempre	26.4	23.0	26.9	46.2	24.5
Algunas veces	20.7	21.9	7.5	46.2	20.5
Casi nunca/ Nunca	4.6	6.8	1.5	0.0	5.6
No sé	0.0	0.3	0.0	0.0	0.2
Total general	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

Para directoras de guardería entrevistadas, el mecanismo para la presentación de MO es peligroso y puede derivar en problemas para la guardería, porque eventualmente repercute en la evaluación de la guardería y en penalizaciones en el pago. En una guardería, la Directora comentó que, mediante la atención directa a madres y padres beneficiarios, se ha eliminado por completo la presentación de MO. En las reuniones con padres o madres, de manera informal durante la entrega de las niñas y niños, se le informa que cualquier duda, problema o consulta que deseen, será atendida directamente por la Directora. De esta forma evita ser señalada por alguna falla en la operación de la guardería.

Encuesta de satisfacción

Se trata de “un cuestionario establecido por la CSGDII que se aplica a los trabajadores usuarios y personas autorizadas de forma periódica para conocer el nivel de satisfacción con respecto del servicio de guardería. El cuestionario se dirige a recabar la opinión de madres, padres y tutores, mediante el levantamiento en las guarderías. Se trata de un mecanismo institucionalizado y del conocimiento de las personas involucradas en el Servicio de Guarderías, pues el 98.4% de las y los 549 respondientes de la encuesta en línea identifica la existencia de este instrumento para medir la satisfacción de las personas beneficiarias.

El cuestionario se integra de tres partes:

1. Datos de identificación del usuario
2. Preguntas de puntajes, con las cuales se obtiene el grado de satisfacción del servicio
3. Preguntas informativas sobre el servicio; esta sección se ajusta con base en las necesidades de la CSGDII al momento del levantamiento.

Las nueve preguntas iniciales tienen una valoración cuantitativa. El máximo puntaje posible es de 44 puntos con base en siguiente escala:

Tabla 44. Escala del instrumento para conocer la satisfacción de usuarios

Pregunta No.	Opción de respuesta	Puntaje
1	Muy satisfecho	12
1	Satisfecho	9
1	Ni satisfecho ni insatisfecho	6
1	Insatisfecho	3
1	Muy insatisfecho	0
2 – 9	Muy bueno	4
2 – 9	Bueno	3
2 – 9	Ni bueno ni malo	2
2 – 9	Malo	1
2 – 9	Muy malo	0
1 – 9	No sabe	Encuesta inválida

Las siete preguntas restantes son informativas e indagan sobre los temas de interés al momento del levantamiento. Las encuestas se capturan en el Sistema de Información y Administración de Guarderías.

Las encuestas se aplican de forma cuatrimestral, generalmente durante los últimos dos meses de cada cuatrimestre. En la División de Monitoreo y Evaluación se establece el número de encuestas que se van a levantar y se envía la muestra para cada guardería. Las Coordinadoras Zonales aplican las encuestas a usuarios; de manera general, se busca que la persona encuestada sea la trabajadora o el trabajador y no alguna de las personas de confianza que las apoyan para entrega

y recolección de los niños, porque son quienes asistieron a las reuniones de inicio al inscribirse a la guardería.

Los temas incluidos en la encuesta son: Nivel de satisfacción, limpieza de la guardería, Condiciones generales del inmueble, condiciones generales del mobiliario, trato hacia las madres padres y tutores, trato hacia los infantes, capacidades del personal, actividades en la guardería y seguridad. En entrevista con coordinadoras zonales, se expresó que la encuesta es muy básica, siendo que los aspectos que contempla son mínimos como para implementar mejoras a partir de sus resultados.

De acuerdo con los resultados de la encuesta en línea aplicada en el marco de la evaluación, el 88.1% del funcionariado respondiente piensa que la encuesta de satisfacción siempre o casi siempre es suficiente, el 86% oportuna, el 84.8% pertinente, el 83.7% eficiente y el 83.7% adecuada.

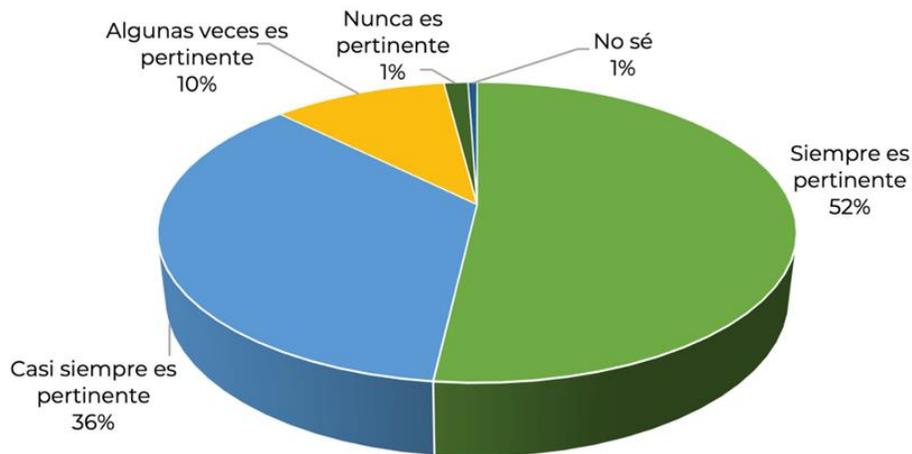
Tabla 45. Percepción de la Encuesta de Satisfacción

En su opinión, la Encuesta para Medir la Satisfacción de las y los usuarios es:	Distribución porcentual (%)				
	Suficiente (n=545)	Oportuna (n=543)	Pertinente (n=540)	Eficiente (n=541)	Adecuada (n=541)
Siempre	53.2	54.5	53.1	51.6	50.1
Casi siempre	34.9	31.5	31.7	32.2	33.6
Algunas veces	10.5	12.2	13.0	13.9	13.1
Nunca	1.5	1.8	2.2	2.4	3.1
Total general	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

Adicionalmente, el 87.5% de las personas funcionarias que expresó las opiniones sobre la satisfacción de las personas usuarias siempre o casi siempre es pertinente para la implementación de mejoras en las guarderías, mientras que el 10.5% piensa que algunas veces son pertinentes y el 1.5% que nunca lo son.

Gráfica 24. ¿Con que frecuencia considera que la opinión sobre la satisfacción de las personas es utilizada para la implementación de mejoras en la operación de las guarderías? (n=550)



Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

Las encuestas respondidas se entregan a los analistas del Departamento de Guarderías para su captura en el SIAG; de forma automática, se generan las calificaciones de cada guardería, así como el promedio de los OOAD. En oficinas centrales se valida la calidad de la información capturada mediante la verificación aleatoria de una muestra de cuestionarios capturados.

El levantamiento en las guarderías no es simultáneo al proceso de supervisión; solo en algunos casos coincide; así, se trata de dos procesos distintos y se manejan por separado, aunque los actores participantes sean los mismos.

b. Límites del proceso y articulación con otros

El proceso es continuo. Los mecanismos tanto de contraloría social como de satisfacción de beneficiarios están relacionados con la entrega del servicio, en vista de que ambos procesos se retroalimentan mutuamente, a fin de mejorar la gestión de las guarderías. Asimismo, el proceso está vinculado con el seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos; los resultados de los Consejos de Padres, el mecanismo de participación social, los buzones de quejas y sugerencias, las MO y las encuestas de satisfacción son insumos para que los Comités de Calidad en las guarderías identifiquen áreas de oportunidad en el servicio y desarrollen Planes de acciones preventivas y correctivas. Finalmente, se articula con la Evaluación y monitoreo, debido a que la División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería reporta un indicador de la MIR relacionado con los puntajes obtenidos en las encuestas de satisfacción.

c. Insumos y recursos para el proceso

Los insumos para la conformación del Consejo de Padres y la implementación del Mecanismo de Participación Social son sus respectivas Reglas Generales de Operación; además, la convocatoria de Participación Social tiene su origen en la lista de personas usuarias seleccionadas aleatoriamente a nivel central. Para la recepción de quejas y sugerencias vía buzón, los insumos son las papeletas que

se ingresan, mientras que, para la emisión de MO, se presenta una infografía con un código QR, número de teléfono y dirección de correo electrónico en el área de vestíbulo de las guarderías.

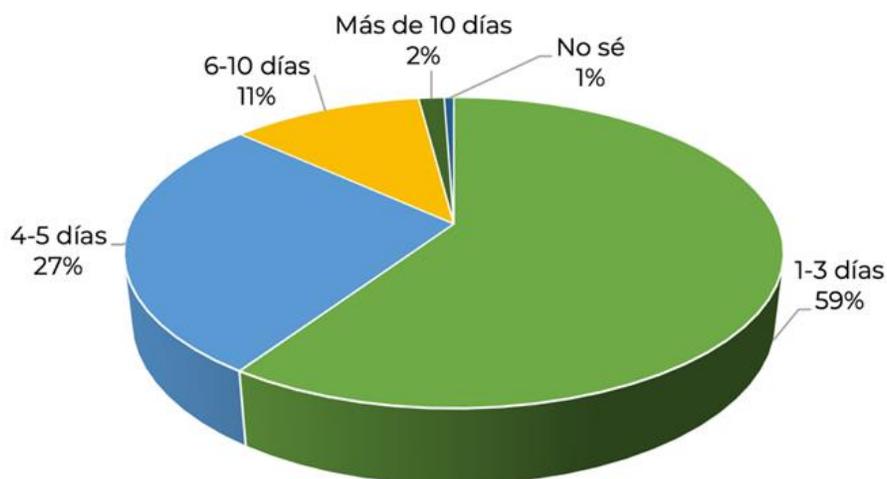
Tiempo

Una dificultad que enfrentan las madres y padres beneficiarias es el tiempo para registrar sus comentarios y/o sugerencias, derivado de los horarios laborales que deben cumplir. Lo anterior, resulta en que haya una baja afluencia en las convocatorias para integrar los Consejos y ausencias en las visitas de Participación Social, así como en que la participación en encuestas de satisfacción al momento de entregar a las niñas y niños.

Los *Lineamientos para la atención de manifestaciones de opinión del servicio de guardería* define plazos para la atención de MO según su clasificación y criterios: 7 días para MO ordinarias, administrativas, laborales, médicas y de proceso, codificadas con el color amarillo en una escala de semáforo; 5 días para las urgentes, señaladas en naranja; y a más tardar un día posterior a su levantamiento para las extra-urgentes, coloreadas de rojo. Además, en trabajo de campo, se identificó que el tiempo de atención se ve influenciado por otros factores, como: la necesidad o no de hacer visitas de verificación, la persona que le da seguimiento en OOAD y a nivel central, el involucramiento de instancias externas (como la Secretaría de la Función Pública, el Sistema para el Desarrollo Integral Infantil, el Órgano Interno de Control en el IMSS, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación, entre otros) e incluso la disposición de los padres o madres de hacer el reporte en casos de maltrato infantil.

En la encuesta en línea, el 59.4% de las coordinadoras zonales y directoras de guarderías respondieron que el tiempo promedio en atender una MO es de 1 a 3 días, el 27.3% dijo que, entre 4 y 5 días, el 11.2% entre 6 y 10, y el 1.5% más de 10 días.

Gráfica 25. Tiempo promedio (días) en atender una queja o sugerencia



Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

Personal

En el caso del Consejo de Padres, a nivel guardería no se requiere personal, más que la asistencia de la Directora y un representante de la Jefatura del Departamento de Guardería, generalmente la coordinadora zonal, a las sesiones. Sin embargo, en varias guarderías es un desafío reunir a las madres y padres necesarios para integrar el Consejo, por lo que las Directoras deben hacer esfuerzos en convocar a participantes de forma individual, durante la entrega o recogida de sus hijas/os. Además, personas funcionarias a nivel central reportaron que los recursos humanos en la División de Desarrollo Integral Infantil son insuficientes para dar seguimiento a la implementación de este mecanismo.

A nivel central, el personal de la División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería para hacer el seguimiento de MO es insuficiente derivado de la multiplicidad de procesos a su cargo. En entrevista, se expresó que no se ha dado un incremento en los recursos humanos de la División, a pesar del crecimiento en el área de atención: más guarderías y más canales directos de manifestación de opiniones.

Recursos financieros

De acuerdo con lo señalado por funcionarias y funcionarios de la CSGDII, los procesos relacionados con el Consejo de Padres requieren ser automatizados, a fin de agilizar el tiempo de respuesta de la Coordinación; sin embargo, los recursos financieros son insuficientes para implementar acciones orientadas a tal fin.

Infraestructura

La infraestructura tecnológica requerida para registrar los resultados del Mecanismo de Participación Social, dar seguimiento a las MO y capturar los resultados de las encuestas de satisfacción en el SIAG es Internet y equipos de cómputo de calidad. Sin embargo, los equipos y red de Internet son deficientes tanto a nivel central como en los OOAD. Además, en el caso del Mecanismo de Participación Social, el módulo del SIAG correspondiente está en actualización, por lo que el registro de observaciones se tiene que realizar de forma manual.

d. Productos generados por el proceso

En cada sesión del Consejo de Padres se generan *Acuerdos*, los cuales son publicados de forma visible en la guardería y reciben seguimiento por parte del Departamento de Guarderías, a través de las coordinadoras zonales, para garantizar su cumplimiento. Por su lado, en el Mecanismo de Participación Social se requisita la *Guía para la visita y registro de observaciones* de padres participantes, misma que es capturada en SIAG y exhibida en un área visible de la guardería para las otras madres y padres usuarios de la guardería. Las quejas y sugerencias ingresadas en el buzón deben ser capturadas por la coordinadora zonal como MO. Sobre esta línea, todas las MO reciben un folio a nivel central, donde son clasificadas y reciben seguimiento hasta su cierre en SIAG, o en su defecto, en la base de datos interna. Por último, las encuestas de satisfacción contestadas en papel son capturadas en el SIAG y escaneadas para comprobar la

confiabilidad de los registros. Todos los productos anteriores son insumos para que los Comités de Calidad de las guarderías identifiquen áreas de oportunidad y planteen acciones de mejora en la unidad, como parte del proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos.

e. Uso de los sistemas de información para el proceso

El SIAG es utilizado para capturar los resultados de las encuestas de satisfacción a personas usuarias y la percepción de las personas participantes en el Mecanismo de Participación Social (cabe señalar que, actualmente, este módulo del SIAG está en actualización). Por su lado, las minutas de las sesiones del Consejo de padres deben ser depositadas en una liga de *Protocolo de Transferencia de Archivos* (FTP, por sus siglas en inglés) (<ftp://11.24.46.39/C.G-D.D.I./Consejo%20de%20Padres%202020>), por medio de la cual se transmiten a la División de Desarrollo Integral Infantil de forma segura y sistematizada para su seguimiento. Además, por actualizaciones pendientes en el SIAG, a nivel central se trabaja una base de datos interna para registrar, clasificar y dar seguimiento a las MO; esta base de datos, a su vez, es utilizada para generar Tableros de indicadores que son enviados mensualmente a las Jefaturas de Departamento de Guarderías en los OOAD, a fin de retroalimentar las tendencias de MO que reciben y la atención que les dan.

f. Coordinación entre los actores involucrados en el proceso

El potencial del mecanismo de Consejo de Padres se ve limitado porque las madres y padres se ven inhibidos a participar, por recelo a que las sesiones se interpongan con sus horarios laborales. En el trabajo de campo, las directoras entrevistadas en guarderías ordinarias mencionaron que este es un requisito que deben cumplir, establecido en la normatividad para la operación de guarderías, aunque con frecuencia se realiza de forma obligada, y no aporta los resultados que supone el diseño de este mecanismo.

El proceso de seguimiento y cierre de MO conlleva una retroalimentación constante entre la División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería, a nivel central, las Coordinadoras Zonales y Titular de Departamento de Guarderías, en los OOAD, y las Directoras de guarderías. Si bien este proceso está estandarizado, puede haber incongruencias en su operación; por ejemplo, en entrevistas se expresó que en ocasiones se hacen solicitudes de información y evidencias desde el nivel central, que no necesariamente guardan relación con la MO que se está solicitando atender; asimismo, por normativa, se debe contactar a quien emite una MO.

En términos de quejas, denuncias, sugerencias y/o solicitudes de aclaración al IMSS por parte de las guarderías, se identificó la *Cédula de sugerencias para la mejora del servicio de guardería*, presentada en el *Procedimiento para identificar las áreas de oportunidad y promover la mejora continua en la operación del servicio de guardería* (en prestación indirecta y en esquema Ordinario y Madres IMSS, respectivamente). Este instrumento fue mencionado únicamente una vez durante el trabajo de campo, aunque algunas directoras expresaron que, en caso de tener alguna pregunta o inconformidad, lo

comentarían con su coordinadora zonal o la Jefatura del Departamento de Guarderías. En la encuesta en línea, más de la mitad de las directoras desconocieron la existencia de algún mecanismo que les permita presentar quejas ante el IMSS; pero la mayoría de los Departamentos de Guarderías (84.6%) y la totalidad de las JSSTPES están familiarizados con dicho mecanismo.

Tabla 46. Existencia de un procedimiento para presentación de comentarios, quejas y sugerencias por parte de representantes y directoras de guarderías indirectas

Respuesta	Distribución porcentual (%)			
	Directora de Guardería Indirecta (n=378)	Directora de Guardería Ordinaria (n=65)	Titular de la Jefatura de Departamento de Guarderías (n=13)	Titular de la JSSTPES (n=6)
Sí	43.1	47.7	84.6	100.0
No	16.4	1.5	7.7	0.0
No sé, no lo conozco	40.5	50.8	7.7	0.0
Total general	100.0	100.0	100.0	100.0

Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

En cuanto a la utilización del mecanismo, únicamente el 18.9% de las directoras de guarderías indirectas y el 27.3% de las directoras de ordinarias han presentado, o cuentan con personal que haya presentado, una queja o solicitud de aclaración con el IMSS.

Tabla 47. ¿Usted o alguna persona en su guardería ha presentado alguna queja o solicitud de aclaración acerca de lo lineamientos o sobre el personal IMSS?

Respuesta	Distribución porcentual (%)	
	Directora de guardería indirecta (n=376)	Directora de guardería ordinaria (n=66)
Sí	18.9	27.3
No	81.1	72.7
Total general	100.0	100.0

Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

g. Valoración de la pertinencia del proceso

Los mecanismos implementados en el marco del servicio de guardería para conocer el grado de satisfacción de las personas beneficiarias, garantiza la interacción de autoridades del IMSS, cuantifica la opinión de beneficiarias y es

útil para implementar mejoras en la operación a nivel de las guarderías. Sin embargo, estos mecanismos no tienen una orientación estratégica que permita identificar áreas de oportunidad en el diseño e implementación en el nivel institucional; es decir, que se aproveche esta información para impulsar mejoras en la normatividad y el diseño del servicio de guardería Pp E007.

h. Importancia estratégica del proceso

Con la ejecución de este proceso se establece un vínculo entre las personas derechohabientes y las áreas normativas, de manera que sus opiniones y sugerencias puedan ser contempladas en la mejora continua de la operación de las guarderías; asimismo, el Consejo de Padres de Guarderías IMSS y el Mecanismo de Participación Social en Guarderías promueven la transparencia de la operación en guarderías. La información generada en el proceso, incorporando adecuaciones en la información recopilada, podría aprovecharse para fortalecer el diseño y la estrategia institucional de intervención.

i. Mecanismos para conocer la satisfacción de la población beneficiaria

Además de las encuestas de satisfacción a personas beneficiarias, que es en sí misma parte del proceso, se aplican encuestas para conocer la efectividad y satisfacción con el Consejo de Padres, las cuales son respondidas de forma voluntaria, por medio de un código QR presentado en el área de filtro.

III.9 Monitoreo y Evaluación (M&E)

De acuerdo con el CONEVAL, este es el proceso a través del cual el SG implementa ejercicios sistemáticos de evaluación de sus procesos o resultados, así como el monitoreo en el avance de sus indicadores y metas.

a. Descripción detallada del proceso

M&E a Nivel Central

El proceso de monitoreo y evaluación es responsabilidad de la Coordinación de Presupuesto e Información Programática (CPIP, en adelante Unidad de Evaluación) adscrita a la Dirección de Finanzas en oficinas centrales²⁹. Esta Unidad de Evaluación atiende a todos los programas presupuestarios del IMSS. En particular, para cumplir con el monitoreo y evaluación del Pp E007, la CSGDII, a través de todas sus Divisiones, funge como la UROPP y enlace con la Unidad de Evaluación.

El proceso se integra de dos subprocesos: el de monitoreo y el de evaluación. Está regulado en la Norma Presupuestaria del IMSS donde se define que la Unidad de Evaluación es responsable de las siguientes actividades: gestionar la evaluación interna y externa de los programas presupuestarios y comunicar el Programa Anual de Evaluación (PAE) de cada ejercicio fiscal³⁰ a las unidades responsables de la operación de los Pp (UR) (subproceso de evaluación). En particular, es responsable de contratar y hacer el seguimiento de las evaluaciones externas, coordinar la integración de las evaluaciones internas, difundir los resultados de las evaluaciones y publicar la posición institucional de las UR respecto de los hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones externas y supervisa la elaboración de los Informes que se reportan a la Auditoría Superior de la Federación y el Órgano Interno de Control.³¹

Asimismo, entre otras actividades se encuentran la coordinación de las Fichas de Monitoreo y Evaluación (FMyE) del CONEVAL, las Fichas de Información Básica (FIB) de la SHCP; integra, implementa, y reporta los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM). Además, de acuerdo con el Manual de Organización de la Dirección de Finanzas, la Unidad de Evaluación también es responsable de capacitar, asesorar y construir capacidades en materia de evaluación y monitoreo dentro de las UR del Gasto del Instituto, a través de la DPPED,³² y se encarga de integrar y reportar la Cuenta Pública del IMSS. La Unidad de Evaluación es la ventanilla

²⁹ La Dirección de Finanzas se integra por tres unidades. Una de éstas es la Unidad de Operación Financiera que tiene a su cargo a la Coordinación de Presupuesto e Información Programática. Al interior de esta coordinación se encuentran dos coordinaciones técnicas: la Coordinación Técnica de Gestión Presupuestaria y la Coordinación Técnica Programática y de Evaluación del Desempeño. Operativamente, dentro de esta última coordinación técnica se encuentra adscrita la División de Política Presupuestaria y Evaluación de Desempeño encargada directa del tema de evaluación y monitoreo de los programas presupuestarios del Instituto.

³⁰ En este documento, emitido por el CONEVAL y SHCP, se definen las evaluaciones que se llevarán a cabo en el año que corresponda entre las dependencias del gobierno federal.

³¹ Las evaluaciones internas y externas se sujetarán a lo establecido en los artículos 27, 45, 110 y 111 de la LFPRH, al PEF del ejercicio que se trate, a los Lineamientos emitidos por la SHCP, la SFP y el CONEVAL y al PAE de cada ejercicio fiscal que emiten de manera conjunta la SHCP y el CONEVAL.

³² Manual de Organización de la Dirección de Finanzas.

única para establecer comunicación con las instancias coordinadoras de las evaluaciones (SHCP y el CONEVAL) y para recibir las recomendaciones u observaciones en torno a la MIR.³³

Respecto del monitoreo, una de las actividades principales es el seguimiento de la MIR; adicionalmente, en la CSGDII debe hacerse el monitoreo de la gestión, aunque es de resaltar que no se ha desarrollado un Sistema de Indicadores de Gestión que permita hacer el seguimiento de las actividades y operación del Pp E007. La responsabilidad monitoreo de la MIR recae en la Subjefatura de División de Planeación y Presupuesto del Servicio de Guardería (que forma parte de la CSGDII). En las entrevistas de trabajo de campo se identificó que hay tres personas que participan en el seguimiento de la MIR y están encargadas de registrar los avances de las metas de los indicadores en el Módulo PBR-Evaluación del Desempeño del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH), mientras que la Unidad de Evaluación³⁴ valida este avance a indicadores. Para el seguimiento de la MIR, la Subjefatura de División de Planeación y Presupuesto del Servicio de Guardería se apoya de los datos que dan otras áreas. Por ejemplo, la División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería es responsable de reportar dos indicadores de la MIR: 1) Porcentaje de cumplimiento en la calidad del servicio y 2) Porcentaje de satisfacción de los usuarios del servicio de guardería.

En trabajo de campo se mencionó que se ha participado en reuniones para la revisión de los indicadores de la MIR; sin embargo, éstos no han cambiado, además, las metas casi no han variado porque, según se explicó algunas variables de los indicadores no se mueven mucho o bien porque hay variables que escapan del control de la CSGDII. Como ejemplo, explicaron que las metas para medir la capacidad instalada (del indicador porcentaje de atención de la demanda potencial del servicio de guardería) no se puede mover porque los procesos de licitación para abrir nuevas guarderías indirectas han disminuido e incluso “se han cerrado guarderías, lo cual ha afectado a la baja, entonces ahí la meta programada no se llega a cumplir”.

Otra de las actividades del monitoreo es el seguimiento al ejercicio del presupuesto. La Subjefatura de División de Planeación y Presupuesto del Servicio de Guardería también reporta los informes mensuales, trimestrales y anuales de los avances del ejercicio programático y presupuestario que la Unidad de Evaluación³⁵ presenta a la SHCP y se refleja en el sistema financiero PREI-Millennium.

Finalmente, el monitoreo también involucra el seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora y el registro de sus avances.

³³ El Pp E007 Servicios de Guardería del IMSS es un programa presupuestario de modalidad E (prestación de servicios públicos) que forma parte del universo de programas y acciones federales de desarrollo social que coordina el CONEVAL en materia de monitoreo y evaluación.

³⁴ Específicamente a través de la División de Política Presupuestaria y Evaluación de Desempeño.

³⁵ Esta tarea la realiza la División Programática y Presupuestaria.

No se identificó un documento institucional del proceso de monitoreo y evaluación que aplique únicamente para el Pp E007 que brindara claridad sobre las responsabilidades de los actores y permitiera rastrear cómo se usa la información que se genera en este proceso para la retroalimentación del Servicio de Guardería.

Cabe mencionar que la CSGDII tiene a la División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería que, aunque lleva el nombre del proceso de monitoreo y evaluación, sus actividades se enfocan principalmente en la supervisión operativa de las guarderías. Un estilo de supervisión vinculado al control y auditoría más asociado con el modelo tradicional de administración pública orientado por el análisis de los insumos y el cumplimiento de la norma. En entrevista se refirieron a esta División como “ésta es un área normativa que supervisa indicadores” que reportan el resto de las Divisiones de la CSGDII, adicionales a la MIR.

Los indicadores identificados son:

1. Indicadores para evaluar los servicios proporcionados por las áreas de nutrición, fomento de la salud y actividades de apoyo terapéutico en las guarderías (División de Desarrollo Integral Infantil)
2. Indicadores para evaluar las intervenciones enfocadas a impulsar el desarrollo físico, cognitivo, afectivo y social de las niñas y los niños de las guarderías (Subjefatura de División de Desarrollo Psicopedagógico)
3. Indicadores para evaluar el desempeño e impacto de los programas y acciones en materia de personal, espacios, equipamiento, sistemas constructivos y de instalaciones de inmuebles para el servicio de guardería (División de Expansión del Servicio de Guardería)
4. Indicadores en materia de formación de personal para el otorgamiento del servicio de guardería. (Subjefatura de División de Apoyo Técnico del Servicio de Guardería)

El seguimiento de estos indicadores se registra en el SIAG y con esta información, además de homologar las actividades de supervisión de las guarderías, se elaboran *Tableros de información y gestión* que sirven como mecanismo de comunicación con los OOAD y como insumo para elaborar productos como el Boletín Estadístico, por ejemplo.

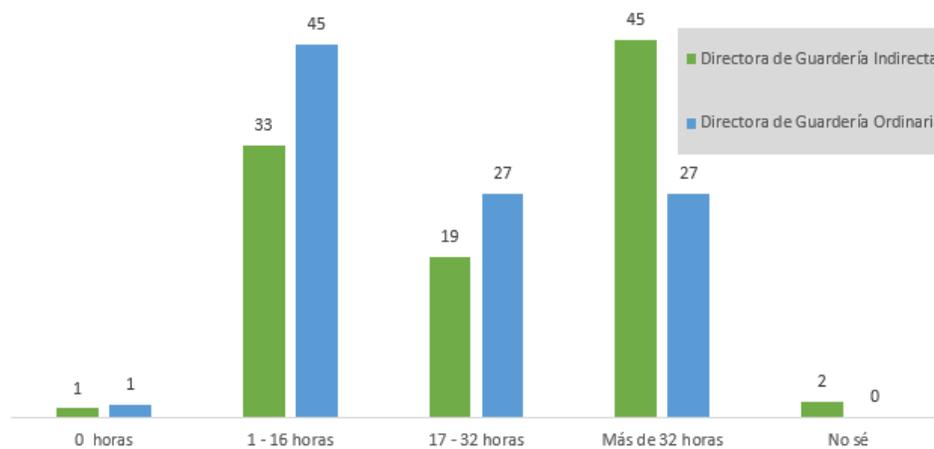
Con base en los resultados de la encuesta aplicada, se identificó que el tiempo que mensualmente dedican las directoras de guarderías al registro de información en el SIAG es de 17 o más horas en el 63% de las respuestas obtenidas, mientras que solamente el 34% ocupa menos de 16 horas, lo cual puede observarse en la tabla y gráfico siguientes.

Tabla 48. Cantidad de horas dedicadas al mes para alimentar información al SIAG (%)

Respuesta	Directora de Guardería Indirecta (n=384)	Directora de Guardería Ordinaria (n=67)	Total general (n=451)
0 horas	1.0	1.5	1.1
1 - 16 horas	32.6	44.8	34.4
17 - 32 horas	19.3	26.9	20.4
Más de 32 horas	45.3	26.9	42.6
No sé	1.8	0.0	1.6
Total general	100.0	100.0	100.0

Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

Gráfica 26. Cantidad total de horas dedicadas al mes para alimentar Información al SIAG



Elaboración propia con los resultados de la encuesta en línea.

El Pp E007 cuenta con un proceso de monitoreo y evaluación que le permite cumplir normativamente con los actores externos (SHCP, el CONEVAL, la Auditoría Superior de la Federación), sin embargo, así como está diseñado el proceso no se identificaron mecanismos para que esta información se use internamente para la toma de decisiones, sobre todo el Monitoreo y Evaluación (M&E) no retroalimenta nuevamente a la planeación. La razón de esta situación es que el Pp E007 como programa presupuestario carece del enfoque de la

Gestión para Resultados cuya orientación es el cumplimiento de metas y no el cumplimiento de reglas.

Aunque el Pp E007 tiene una MIR, ésta no refleja los resultados de la operación sustantiva de las guarderías. Por ejemplo, en la MIR no hay indicadores que reflejen las tres actividades principales de las guarderías (pedagogía, fomento a la salud y alimentación) o de actividades de supervisión relacionadas con los aspectos técnicos, arquitectónicos y de seguridad en guarderías. Tampoco se identificó que las guarderías tuvieran conocimiento del trabajo que representa el monitoreo y la evaluación más allá de las tareas centradas en la supervisión que dirige la División.

M&E en los OOAD

Como se mencionó la CSGDII implementa la supervisión de los OOAD a partir de indicadores que reflejan la operación de las guarderías. La División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería verifica el cumplimiento de los indicadores anteriormente mencionados para medir prestación de los servicios de guardería, pero éstos no se reflejan en la MIR.

M&E en las guarderías indirectas y directas

Durante el trabajo de campo no se identificó que las guarderías tuvieran conocimiento de las actividades de monitoreo y evaluación con un enfoque de orientación a resultados. Su participación se limita a reportar avances de indicadores para la supervisión operativa.

b. Límites del proceso y su articulación con otros

El monitoreo y la evaluación con enfoque de orientación a resultados debería ser un proceso transversal del Pp E007 en constante interacción con el resto de los procesos sustantivos del programa. Así como se lleva a cabo este proceso no cuenta con mecanismos para que esta información se use internamente para la toma de decisiones, sobre todo el M&E no retroalimenta a la planeación.

c. Insumos y recursos

Tiempo

El proceso de evaluación del Pp E007 está determinado principalmente por el Programa Anual de Evaluación que determina los tiempos para las evaluaciones externas e internas. El seguimiento a los indicadores de la MIR está determinado según su frecuencia de medición. Normativamente los tiempos se cumplen. La información del proceso de monitoreo y evaluación del Pp E007 se genera para cumplir con los requisitos de los actores externos del IMSS, como SHCP y el CONEVAL.

Personal

En trabajo de campo se mencionó que hay una sobrecarga de trabajo y poco personal para atender las funciones del seguimiento a indicadores.

Recursos Financieros

En entrevista se mencionó que para la operación del programa el presupuesto ha sido suficiente todos los años, excepto en el periodo de pandemia que se cerraron guarderías y eso afectó el uso de los recursos que se convirtió en subejercicio.

Infraestructura

En las entrevistas se mencionó que el equipo de cómputo debe ser actualizado y falta mobiliario, como sillas.

d. Productos generados por el proceso

Los siguientes son los productos generados en el proceso de monitoreo y evaluación; sin embargo, no se identificó que éstos se usen como insumo para retroalimentar el proceso de planeación.

- Matriz de Indicadores para Resultados (avances en indicadores);
- Evaluaciones internas y externas;
- Posición u opinión institucional de las evaluaciones externas;
- Ficha de Monitoreo y Evaluación;
- Fichas de Información Básica; y
- Aspectos Susceptibles de Mejora.

e. Uso de los sistemas de información para el proceso

Los sistemas de información utilizados para este proceso son:

- Módulo PBR-Evaluación del Desempeño del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH);
- Sistema de Seguimiento de Aspectos Susceptibles de Mejora (SSAS) del CONEVAL;
- Sistema financiero PREI-Millennium; y
- SIAG.

Estos sistemas funcionan como una fuente de información para los sistemas de monitoreo a nivel central. En el PASH se reporta el avance en los indicadores de la MIR, en el SSAS se reporta la atención a los ASM y el avance en esta, en el Sistema Financiero PREI Millennium se reporta el avance del ejercicio presupuestario y en el SIAG se da seguimiento a la supervisión del SG.

f. Coordinación entre los actores involucrados en el proceso

La coordinación entre la Unidad de Evaluación (CPIP) y la UR permite generar los productos que por ley están obligados a entregar a las instancias externas. La falta de un enfoque con orientación a resultados provoca ausencia de coordinación entre los actores involucrados en el proceso de monitoreo y evaluación y de planeación. No obstante, en los Lineamientos para la integración del anteproyecto de presupuesto 2024 se considera como directriz el uso de la

información de los indicadores de desempeño para las adecuaciones presupuestarias, lo que se convierte en un instrumento vinculante entre los indicadores y el presupuesto basado en resultados.

g. Valoración de la pertinencia del proceso

El proceso de monitoreo y evaluación deja de ser pertinente si la información que produce no se usa para mejorar los resultados como programa presupuestario. De ahí que cobre alta relevancia dar cumplimiento a los Lineamientos para la integración del anteproyecto de presupuesto 2024.

h. Importancia estratégica del proceso

El proceso de monitoreo y evaluación es el principal detonador de la rendición de cuentas con autoridades como la SHCP y el CONEVAL. Sin embargo, al interior del programa este proceso pierde su importancia estratégica porque la información sistemática que genera —a la fecha de este informe— no contribuye a la mejora continua del desempeño.

i. Mecanismos para conocer la satisfacción de los beneficiarios respecto de los bienes y servicios que ofrece el programa

No aplica.

IV. Hallazgos y resultados

En este apartado se hace la valoración global de la operación del Pp E007 Servicio de Guardería del IMSS, con base en el análisis desarrollado en las secciones previas de este informe, cuyas fuentes fueron el análisis de gabinete, el trabajo de campo realizado en el marco de la evaluación entre el 4 y el 14 de septiembre de 2023 y los resultados de la encuesta en línea aplicada del 6 al 17 de octubre de 2023 al funcionariado en los OOAD, directoras y representantes legales de guarderías. En primer lugar, se cuantifica el grado de consolidación operativa con base en los criterios definidos para la evaluación; posteriormente, se presenta el mapeo de actores derivado del análisis sistémico; enseguida se señalan los principales problemas identificados en la normatividad que rige el servicio de guardería, cuellos de botella, áreas de oportunidad y buenas prácticas. Finalmente, se indican las amenazas y fortalezas del programa.

236

IV.1 Valoración del grado de consolidación operativa del programa³⁶

Con base en el análisis de los procesos a continuación se presenta la valoración del grado de consolidación operativa del programa. De acuerdo con el Anexo Técnico de la evaluación, se consideran los siguientes elementos:

- 1) la existencia de documentos que normen los procesos;
- 2) si los procesos que están documentados son o no del conocimiento de todos los operadores;
- 3) si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras;
- 4) si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión que retroalimenten los procesos operativos que desarrollan los operadores; y
- 5) si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras.

Se considera que existe un mayor grado de consolidación operativa cuando existen todos los elementos y disminuirá gradualmente conforme haga falta uno o más de ellos hasta el menor grado de consolidación que es cuando no existe ninguno de los elementos. En el Anexo IV se presenta el resultado del análisis de cada elemento. Destacan los siguientes hallazgos:

El Pp E007 no opera en la lógica de un programa presupuestario orientado a resultados, sino de un servicio que debe ser prestado para cumplir con el mandato de la Ley del IMSS. En el esquema ordinario, la implementación está sujeta al cumplimiento de la normatividad del IMSS, ejercer el presupuesto y cumplir con procesos que, en ocasiones, no fueron diseñados teniendo en mente las necesidades específicas de las guarderías, sino que son ordenamientos generales, administrativos y operativos del IMSS, y como tales, pueden

³⁶ La valoración cuantitativa se hace en cumplimiento de los Términos de Referencia de la evaluación, que establecen que se deberá valorar la consolidación operativa del Pp E007 con una puntuación de 1 a 5. Los criterios calificados y la justificación se pueden consultar en el Anexo 4 de este informe.

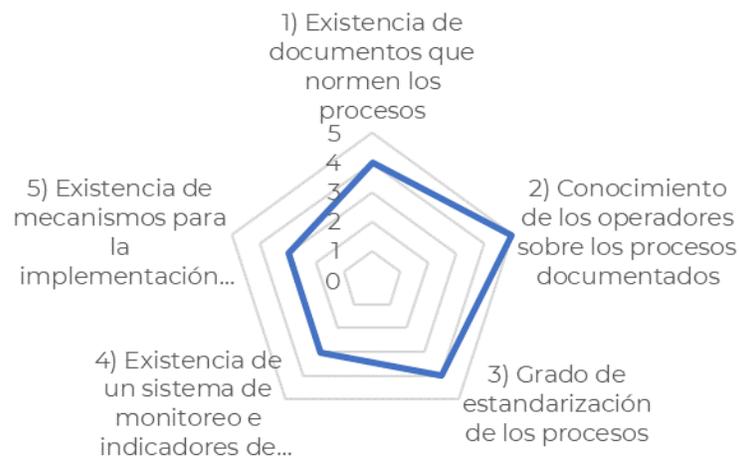
representar cuellos de botella o dificultades administrativas para cumplir con el objetivo del servicio de guardería.

En cuanto a las guarderías de prestación indirecta, la normatividad es clara sobre la producción y entrega de los componentes, aunque es de observar que los mecanismos de seguimiento y la exigencia en el cumplimiento de los criterios establecidos es más rígida y con consecuencias inmediatas para las guarderías, en comparación con las guarderías ordinarias que operan con criterios distintos y con características que no siempre están normadas.

El análisis de la operación del Pp E007 muestra que el grado de gobernanza es bajo. Al respecto, si bien en el Diagnóstico (2021) del Pp E007 se establece que la Unidad Responsable del Programa es la CSGDII, en la práctica existen procesos que rebasan la capacidad de control y alcance de esta Coordinación porque la asignación, operación y administración de las guarderías depende de las áreas responsables en los OOAD.

Derivado de lo anterior, el equipo evaluador considera que el grado de consolidación operativa del programa es aceptable y con base en los criterios para valorar la consolidación operativa, se obtiene una puntuación de 3.8 / 5.

Gráfica 27. Grado de consolidación operativa

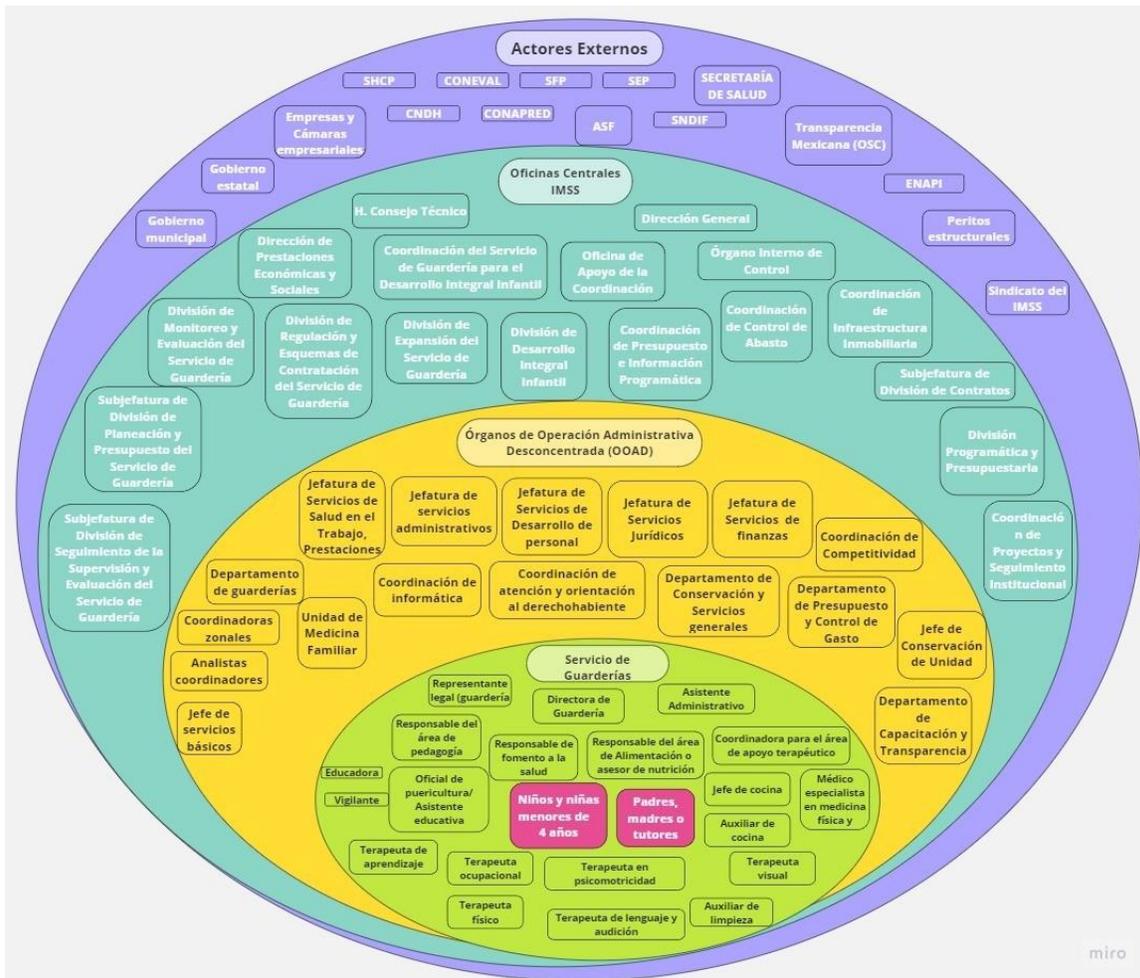


IV.2 Análisis de actores del Programa Servicio de Guarderías

A partir de la identificación, análisis y descripción de procesos, se realizó un análisis sistémico, agrupando a los distintos actores involucrados de manera directa e indirecta con el Servicio de Guardería. La gran multiplicidad de actores se clasificó en cuatro grupos o niveles de participación en el sistema del servicio de guardería: 1) los actores externos al SG; 2) las áreas de las oficinas centrales del IMSS, 3) los Órganos de Operación Administrativa Desconcentrada (OOAD); y 4) las figuras que están directamente involucradas en la operación del Servicio de

Guardería; conjuntamente con las niñas y los niños menores a los cuatro años de edad y sus padres, madres o tutores. El sistema se ilustra en la siguiente figura a fin de mostrar la complejidad de los procesos requeridos para coordinar el quehacer del conjunto de actores implicados en el programa presupuestario E007 “Servicios de Guardería” a través de los procesos que se norman desde la CSGDII y otras áreas de oficinas centrales del IMSS y se implementan en los OOAD, y en las guarderías, interactuando a su vez, con otros actores.

Actores involucrados en el programa E007 Servicio de Guardería



IV.3 Principales problemas detectados en la normatividad y la operación

En esta sección se presentan los principales problemas detectados en la normatividad y en la operación del Servicio de Guardería.

Planeación

El programa cuenta con normas y numerosos lineamientos y procedimientos relacionados con el Servicio de Guardería. Además, la operación del Servicio de Guardería debe apegarse a otras leyes y normas del IMSS, así como manuales de organización de otras direcciones normativas. Sin embargo, toda esta normatividad no está integrada de tal manera que se pueda visibilizar en un solo documento al Programa presupuestario de “Servicios de Guardería” como una unidad operativa integral; tampoco se identificó la existencia de un documento de planeación estratégica. Lo anterior tiene implicaciones negativas en cuanto a la curva de aprendizaje que operadores estimaron en aproximadamente de 6 meses para quien inicia una relación laboral con el Programa, lo que a su vez hace muy costoso que alguien deje de trabajar para el Servicio de Guardería.

Aunque el programa presupuestario cuenta con una MIR y algunos indicadores de gestión, carece de un sistema integral para el monitoreo a través de indicadores de la operación del programa a nivel central, OOAD y guarderías en torno al objetivo del Servicio de Guardería.

Difusión

La comunicación y mensajes en las guarderías, en ocasiones sigue manteniendo sesgos de género, que limitan el aprovechamiento del servicio por parte de padres derechohabientes:

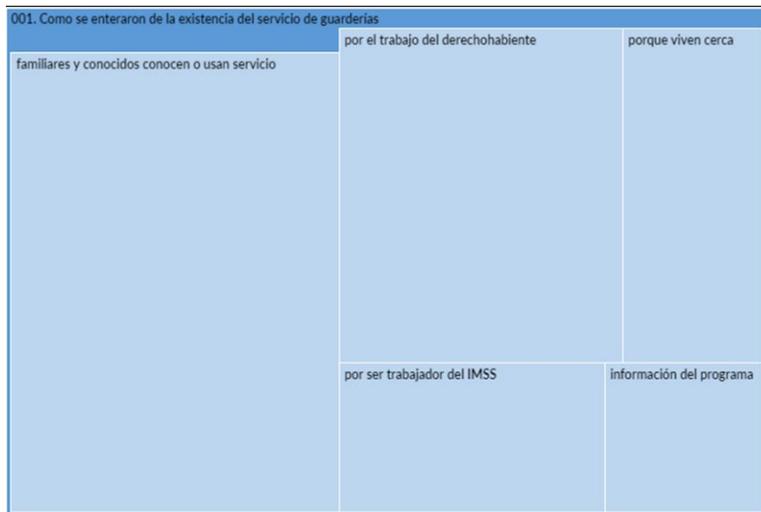
“Entonces, por parte de mi esposo yo tengo esta opción, pero a mí me llamaba mucho la atención que el letrado afuera dice que sólo para mamás trabajadoras, entonces eso para mí era una limitante y yo no había preguntado desde el inicio, si no, yo la hubiera incluido aquí. Entonces vine a preguntar y me dan la opción, que no había problema si la inscribía por parte del papá.” (Persona usuaria del Servicio de Guardería)

La información sobre el derecho de hombres – padres derechohabientes no ha permeado del todo:

“Yo por ejemplo cuando metí al niño a la guardería yo no trabajaba, andaba buscando trabajo y batallaba como para las entrevistas. De que me hablaban de repente, que “¿sabes qué?, a las 12 del mediodía”, y yo correr con el bebé a ver dónde lo dejaba. Entonces, cuando supe que ya había por el servicio médico de su papá, pues aproveché” (Persona usuaria del Servicio de Guardería)

El análisis de la información recabada en campo muestra que la población usuaria del servicio de guardería se entera de su existencia principalmente por familiares o conocidos que les hablan del servicio, en segundo lugar, por la información que se le brinda en el trabajo al o a la derechohabiente y, en tercer lugar, porque viven cerca de la guardería.³⁷

³⁷ Los gráficos de rectángulos que se presentan en esta sección son el resultado del análisis de contenidos de los datos cualitativos, se refieren a número de veces que se menciona algún



Fuente: análisis de la información cualitativa

Solicitud del servicio

Muchos de los padres y madres entrevistados refieren haber iniciado el proceso de solicitud del servicio e inscripción directamente en la guardería de su interés, seguido por la realización del trámite en línea y llamadas telefónicas. En otros casos, refieren haber hecho la búsqueda en línea inicialmente.

Respecto al tiempo que transcurre entre la solicitud de inscripción y la recepción del menor, la mayoría de los entrevistados mencionó 2 a 3 días o hasta 1 semana. Sin embargo, cuando los menores son más grandes puede tomar hasta un mes y medio o dos meses. Pocos mencionaron no haber tenido cupo en su primera opción y haber cambiado de guardería.



elemento, pudiendo ser más de una por entrevistado y no aparecer en todas las entrevistas. En este sentido, y por ser una metodología cualitativa, no puede ser expresado en términos estadísticos ni en porcentajes, sino que hace referencia al mayor número de menciones en los textos codificados. El tamaño de cada rectángulo representa la frecuencia de menciones del concepto analítico en entrevistas de las madres, padres, responsables de familia o tutores entrevistados en el trabajo de campo y la intensidad del color hace referencia a la densidad de menciones.

Fuente: análisis de la información cualitativa

Producción de bienes y servicios

La formalización de los contratos para la prestación del servicio de guardería del IMSS debe en principio ajustarse al modelo de contrato y/o convenios definidos en la CSGDII. De acuerdo con oficinas centrales, los OOAD no pueden hacer modificaciones, aunque no se identificó ningún ordenamiento normativo o procedimiento que impida que los OOAD hagan los ajustes señalados. Sin embargo, en los casos de estudio se tuvo conocimiento que cada entidad federativa hace ajustes en los términos y condiciones de los contratos, ya que la administración y ejecución es responsabilidad de los OOAD. Lo anterior es ejemplo de la complejidad de la gobernanza del programa, ya que si bien la CSGDII es la unidad administrativa en el IMSS responsable del Pp E007 y de emitir la normatividad que lo rige en la práctica, la implementación, gestión y administración del Servicio de Guardería está a cargo de las áreas correspondientes en los OOAD que tienen autonomía de gestión.

Distribución de bienes y servicios

El principal reto que enfrentan las personas responsables en guarderías del IMSS y de prestación indirecta es cubrir la plantilla; sobre todo, la figura de “oficiales de puericultura” en el esquema ordinario o “Asistente Educativa” en esquema de prestación indirecta. La búsqueda del mejor perfil posible para garantizar la calidad de la atención de la infancia es más que loable; sin embargo, este esfuerzo puede tener un efecto contrario al esperado, cuando lo que se está buscando no existe en el mercado laboral o no se generan las condiciones para que exista. El perfil exigido para estas figuras, así como los requisitos de ingreso en las guarderías de prestación indirecta, que exigen exámenes clínicos y de certificación de conocimientos ha sido, en opinión de personas entrevistadas, un obstáculo para encontrar el personal solicitado por los bajos salarios y la inexistencia de esos perfiles en muchas localidades en donde se ubican las guarderías (se identificó que en algunas zonas no existe la formación en puericultura).

Las guarderías en el esquema ordinario están sujetas a la normatividad aplicable al IMSS, sin que existan procedimientos específicos para las guarderías, que tengan el foco en la oportunidad y calidad de la atención de niñas y niños. Esto se traduce en desabasto y suministro inoportuno de los insumos para cumplir con su objetivo.

Entrega del servicio

El procedimiento de administración del personal en las guarderías del IMSS no describe que la contratación del personal de la guardería está sujeto a las condiciones y propuesta que emita la sección sindical; sin embargo, en el trabajo de campo se señaló que sin la aprobación del sindicato y en coordinación con el área de personal del OOAD, no es posible cubrir la vacancia de las guarderías.

Las madres y padres entrevistados mencionaron en su mayoría que, el mecanismo por el que reciben información del Servicio de Guardería es mediante

correos electrónicos, sin embargo, los correos llegan únicamente al titular registrado, lo cual puede ser poco ágil y problemático para el cuidador principal.

IV.4 Identificación y descripción de las principales áreas de oportunidad, cuellos de botella y buenas prácticas

IV.4.1 Áreas de oportunidad

A continuación, se presentan áreas de oportunidad identificadas a nivel general del programa. Posteriormente se incluyen las áreas de oportunidad identificadas por proceso.

No existe un documento institucional que articule la normatividad aplicable al Pp E007 de forma que brinde claridad sobre las responsabilidades de los agentes implicados en el Servicio de Guardería, desde el nivel central y delinee los mecanismos de coordinación y control con los OOAD. Tanto para personas responsables de la implementación en el Departamento de Guarderías como de las directoras y personal en las guarderías, se reconoce la complejidad para acceder a la normatividad institucional por la diversidad de temas que abarca. Una herramienta institucional que conjunte la normatividad del Pp E007 y que guíe su seguimiento y aplicación facilitaría la atención, actualización y conocimiento del servicio de guardería.

La CSGDII es la instancia responsable de normar las actividades del Servicio de Guardería a través de sus divisiones adscritas; cada una de estas divisiones emite, actualiza y capacita a los OOAD sobre las actividades del Pp E007, con base en las responsabilidades definidas en el Manual de Organización de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales. Un área de oportunidad es consolidar y comunicar oportunamente un programa de capacitación integral a cargo de la CSGDII que trace la participación del funcionariado y el personal en las guarderías durante el ejercicio fiscal, de forma que permita planear las acciones en las entidades federativas a lo largo del ejercicio fiscal, y que en el nivel central alinee los temas de capacitación con base en objetivos establecidos. Una estrategia de capacitación que contemple de forma holística la implementación del Pp E007 puede fortalecer los servicios que entrega en beneficio de la PDH, sus hijas e hijos inscritos en las guarderías del Sistema IMSS. Es necesario que la programación de actividades de capacitación a nivel de guarderías tome en cuenta la opinión de estas últimas para minimizar sus efectos la prestación del servicio.

En el esquema de guarderías ordinarias, el OOAD identifica las necesidades de expansión, hace la propuesta correspondiente a la CSGDII en caso de presentarse la necesidad de ampliar el servicio bajo esta modalidad, misma que hace la gestión ante la Coordinación de Infraestructura del IMSS. De la misma forma y con base en la suficiencia presupuestal, cada OOAD hace la propuesta para la expansión del Servicio de Guardería en el esquema de prestación indirecta. Es decir, cada OOAD es una unidad de análisis distinta y si bien se ajusta a la normatividad del Instituto, opera bajo lógicas de intervención particulares en cada OOAD. El equipo evaluador no tuvo a su alcance y desconoce si existe un estudio integral para el Pp E007 que permita vislumbrar el crecimiento en la

cobertura del Servicio de Guardería para el mediano y largo plazos, que considere la asignación de presupuesto para contar con un plan de expansión.

Como resultado de la información recabada en campo, se identifica que las guarderías enfrentan dificultades para contratar especialistas en puericultura y asistentes educativas. Un área de oportunidad del programa es estudiar y explorar mecanismos y estrategias para contribuir a la formación de especialistas en la atención y cuidado infantil, así como para fortalecer las capacidades del personal de pedagogía en las guarderías, e impulsar mejores salarios, con el propósito de cubrir las plazas disponibles y ampliar la capacidad de atención.

La forma en que se implementa el proceso de seguimiento contribuye a la mejora continua en la operación de las guarderías. Un área de oportunidad del proceso es aprovechar la supervisión para identificar aspectos de mejora en el diseño y normatividad del servicio de guardería, que retroalimente a las instancias normativas para la actualización de la regulación con base en evidencia derivada de la observación en campo.

El Pp E007 cuenta con un proceso de monitoreo y evaluación que le permite cumplir normativamente con los requerimientos de actores externos; sin embargo, no se identificaron mecanismos para que los resultados derivados del monitoreo y evaluación de la gestión del Pp E007, retroalimente el proceso de planeación bajo una óptica de orientación para resultados. Un área de oportunidad es diseñar estrategias y mecanismos para aprovechar la evidencia generada mediante la evaluación para la mejora continua del servicio de guardería.

Actualmente el programa no cuenta con un Sistema de Indicadores de Gestión que permita identificar retrasos o áreas de oportunidad en la gestión de los procesos ejecutados por todas las instancias que participan en él, y que retroalimente al proceso de planeación con base en evidencia y con una orientación hacia resultados. Así, un área de oportunidad para mejorar la gestión del programa es desarrollar un sistema de indicadores de gestión que acompañe la implementación del servicio de guardería en todas sus etapas y cuya medición debe estar a cargo de las divisiones adscritas a la CSGDII.

A nivel de procesos específicos se encontraron las siguientes áreas de oportunidad:

Planeación

No se identificaron mecanismos para incorporar los productos y hallazgos del proceso de Monitoreo y evaluación en la toma de decisiones durante la planeación en la CSGDII. No obstante, los Lineamientos para la integración del anteproyecto de presupuesto de egresos de 2024 incluyen una directriz que reconoce el uso de la información del desempeño para cada uno de los programas presupuestarios; se señala que la elaboración de la propuesta de asignación de recursos por combinación presupuestaria considerará los resultados obtenidos en las evaluaciones del desempeño presupuestario y de las metas del PTAR y, en cuanto a las asignaciones, tomarán en consideración el

cumplimiento de cada uno de los indicadores de desempeño, así como los objetivos correspondientes a cada programa presupuestario.

Difusión

En relación con las acciones de difusión interna para retroalimentar la actualización de la Normatividad, a pesar de que existen procesos establecidos en el *Procedimiento para identificar áreas de oportunidad para la mejora continua en la prestación del servicio de guardería*, que establece mecanismos para que en los diferentes niveles del servicio se identifiquen y atiendan áreas de oportunidad para la mejora continua en las guarderías, es posible explorar mecanismos adicionales para tomar en cuenta las voces del personal operativo, que son quienes conocen con mayor detalle la implementación de cada servicio proporcionado en las guarderías.

244

Solicitud del servicio y selección de beneficiarios

Los criterios para planear el personal y el presupuesto de las guarderías dependen de su modalidad. En el caso de las guarderías ordinarias, ni el personal ni el presupuesto se ajustan cuando la inscripción se reduce, se planea con base en la capacidad instalada, independientemente del número de niñas y niños inscritos. En guarderías indirectas, se debe tener la plantilla contratada con base en los niños inscritos.

Distribución de bienes y servicios

En todas las guarderías visitadas en el trabajo de campo, ordinarias y de prestación indirecta, reconocen que los menús diseñados para la alimentación en guarderías garantizan que sea sana, variada y suficiente. Sin embargo, el hecho de que sean iguales para todas las regiones genera, por una parte, problemas para el abasto en algunas localidades porque hay productos que no se comercializan en esa región y, por otra parte, mermas porque los alimentos no son del gusto y costumbre de las niñas y niños. Como área de oportunidad se identifica analizar la posibilidad de hacer un estudio para crear menús con un enfoque regional que cumplan con los criterios de la normatividad, que permita cumplir con el mandato de que sean productos frescos y se acerque a los gustos regionales.

Entrega del servicio

Diseñar un programa de capacitación que considere para su programación las necesidades operación de las guarderías, mediante la programación de cursos asincrónicos, cuyo propósito es no distraer al personal durante la jornada laboral y optimizar la operación en las guarderías.

La planeación de las actividades pedagógicas en las guarderías tiene un margen de flexibilidad. Así, en cada guardería se diseñan e implementan actividades didácticas, juegos y otras actividades que pueden ser reconocidas como buenas prácticas. Al respecto, es factible identificar entre ellas las que consideren más adecuadas e integrar un catálogo de acciones, accesible para todas las guarderías del sistema y que puedan replicarse con base en las características y capacidades de cada guardería.

Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos

Si bien el proceso de supervisión está normado desde oficinas centrales, se encontraron áreas de oportunidad en su implementación. Por un lado, es posible mejorar la coordinación entre las jefaturas de división de la CSGDII para la definición de los puntos de control a incluir en la cédula de supervisión cada trimestre. Por otro lado, no obstante los esfuerzos realizados por la División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería por homologar los criterios de supervisión, las Coordinadoras Zonales tienen un margen de acción que se traduce en que ante condiciones similares en la operación de las guarderías, se califiquen de forma diferente.

Contraloría social y satisfacción de usuarios

Aunque en algunas entrevistas se mencionó como hipótesis que el Sindicato es la principal causa por la que no se han creado los Consejos de Padres en las guarderías ordinarias, se desconocen las razones por las que esta estrategia no se implementa en las guarderías del IMSS. Cualquiera que sea el motivo, como área de oportunidad se identifica la necesidad de impulsar la participación social en las guarderías de esquema ordinario y madres IMSS. Es importante resaltar que al igual que en el mecanismo del Consejo de Padres, las Reglas de Operación del Mecanismo de Participación Social son aplicables exclusivamente a las guarderías de prestación indirecta.

Monitoreo y Evaluación

El objetivo del Pp E007 es que las y los trabajadores afiliados al IMSS cuenten con el servicio de guardería y sus hijos e hijas cuenten con un esquema de cuidados, un área de oportunidad es que la MIR refleje en indicadores independientes los procesos sustantivos de las guarderías (pedagogía, alimentación y fomento a la salud), en lugar de mantenerlos juntos en un solo indicador. El equipo evaluador durante el proceso de evaluación ha propuesto la inclusión de indicadores desagregados por sexo, propuesta que ha sido sistemáticamente rechazada la CSGDII, aduciendo que por ley no se pueden generar políticas diferenciadas para la atención de personas por su género, esto a pesar de que el Art. 9 de la Ley de Planeación. establece que, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán planear y conducir sus actividades con perspectiva intercultural y de género. Esto denota una mala comprensión de la orientación de los indicadores de la matriz a nivel de fin, ya que estos miden los resultados e impactos de las políticas en la población. Es decir, desagregar los indicadores de resultados por sexo, permite hacer visible el impacto diferenciado que se tiene en la población, aun cuando ambos sexos hayan recibido los mismos servicios brindados por el programa. Es decir, no tiene implicación alguna con respecto al diseño de la política en cuanto a los bienes y servicios que ofrece.

IV.4.2 Cuellos de botella

A continuación, se detallan cuellos de botella generales para el programa, seguidos de los identificados por proceso.

Derivado de las entrevistas a personas funcionarias en las oficinas centrales, se identificó que la Oficina de Apoyo de la CSGDII, que funge como enlace entre las distintas Divisiones, derivado de su labor de revisión para garantizar la calidad de los documentos a firmarse por la Coordinación y en su caso, publicarse, puede generar un cuello de botella al demorar más de lo esperado la aprobación de los productos finales debido a las correcciones o recomendaciones a éstos.

En guarderías ordinarias hay mucho ausentismo del personal: vacaciones, ausentismo no programado, incapacidades, licencias, faltas justificadas. Todo tipo de ausentismo se rige por el contrato colectivo de trabajo negociado por el sindicato. Este ausentismo impacta directamente en la atención de las niñas y niños.

La contratación de personal en las guarderías de prestación directa está sujeto, por una parte, a la normatividad del IMSS a cargo en el OOAD de la Jefatura de Servicios de Desarrollo de Personal; adicionalmente, en la práctica, el sindicato propone y valida la contratación del personal en las plazas vacantes en las guarderías ordinarias, y las convocatorias para la ocupación de plazas de base no se abren a la población general. De esta forma, las directoras tienen poco o nulo margen de decisión sobre el personal a contratar. Esto ha provocado que, por ejemplo, en 22 de las 129 guarderías de prestación directa se cuente al mismo tiempo con vacantes de personal y con lista de niños en espera de inscripción, lo que significa que existen espacios disponibles en estas guarderías que no están siendo aprovechados al 100%. Por su lado, el perfil de contratación de las asistentes educativas también genera un cuello de botella en la contratación de personal en las guarderías de prestación indirecta, sobre todo en las localidades en las que no existen escuelas para la formación de esta especialidad. Todo lo anterior contribuye, en alguna medida, a que menos del 80% de los espacios disponibles en las guarderías directas e indirectas a nivel nacional estén ocupados.

El elevado índice de rotación de personal en las guarderías de prestación indirecta representa el doble reto de reclutar y contratar al personal con el perfil adecuado y capacitar al personal de nuevo ingreso para cumplir con la exigencia que representa la operación en las guarderías del sistema del IMSS. Al respecto no se identificó la existencia de un programa de inducción diseñado por el IMSS, en el que se informe de manera integral toda la mecánica que representa trabajar en este tipo de guarderías. Adicionalmente, se identifica que los bajos salarios para estos puestos repercuten en el alto índice de rotación del personal de las guarderías.

Los procesos administrativos que rigen la gestión de las guarderías bajo el esquema ordinario responden a lógicas institucionales del IMSS, que no necesariamente consideran los procesos operativos de las guarderías ordinarias. En este marco, procesos para el abasto, compra de insumos urgentes y contratación de personal se identificaron como cuellos de botella en las entidades federativas visitadas en el trabajo de campo.

De manera general, los equipos de cómputo, licencias de software y la conectividad en las unidades administrativas de la CSGDII no cumplen con las

características de actualización y desarrollo óptimo para la ejecución de los procesos a su cargo. En este marco, en algunos casos se identificó que la falta de actualización de estas herramientas de trabajo se manifiesta en dificultad para la ejecución de los procesos, retraso en la generación de los productos y en algunos casos, que el funcionariado tenga que aportar de sus propios recursos para contar con lo necesario para desarrollar sus funciones.

A nivel de procesos en algunos casos hay cuellos de botella:

Difusión

En el caso particular del OOAD de Sonora, el antecedente del accidente del ABC es un obstáculo para que se desarrolle un mecanismo de difusión externa como en los otros estados.

247

Solicitud del servicio

Para concluir el proceso de inscripción se debe cumplir con el enrolamiento de las huellas dactilares pero este procedimiento puede ser lento porque el sistema utilizado no siempre las detecta. En ocasiones este procedimiento se tiene que reprogramar. Sin este requisito no se pueden emitir las cédulas de identificación de las niñas y los niños y las credenciales para concluir el proceso.

En algunas guarderías ordinarias hay listas de espera para que niñas y niños ingresen a guardería por falta de personal; sin embargo, el sindicato es la figura que emite las convocatorias y abre la bolsa para las y los candidatos.

Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos

La extensión de la Cédula de Supervisión limita la posibilidad de hacer una verificación profunda de los aspectos prioritarios en la operación de las guarderías. Como respuesta, las supervisiones se basan en una técnica para agilizar la revisión de los 234 puntos de control y seguir la trazabilidad entre los procesos operativos de las guarderías. Esta técnica se centra en hacer el seguimiento de “rastreadores”, individuales o de sistema, en los distintos componentes de atención en la guardería para obtener información para la valoración de uno o varios puntos de control; si el resultado es positivo, entonces supone que el funcionamiento general de la guardería es adecuado o viceversa. En trabajo de campo, se identificó que algunas Coordinadoras Zonales se limitan a seleccionar únicamente rastreadores individuales para la supervisión de las actividades; en opinión de ellas, la técnica no es adecuada ni representativa de la gestión en las guarderías porque no refleja el esfuerzo integral de los componentes del servicio. Sin embargo de acuerdo con la guía técnica de supervisión, las coordinaciones zonales tienen la posibilidad de hacer revisiones más representativas incrementando el número de niñas y niños.

Contraloría social y satisfacción de usuarios

La realización de las reuniones del Consejo de Padres se dificulta ya que las madres y padres beneficiarios perciben que la probabilidad de que la programación de las reuniones coincida con sus horarios laborales es alta. Esto ha sido un impedimento práctico para conformar los órganos y realizar las sesiones.

Monitoreo y Evaluación

Hay procedimientos que afectan de forma directa el cumplimiento de las metas de indicadores de la MIR, como los tiempos que consume la liberación de las licitaciones de las guarderías indirectas.

248

IV.4.3 Buenas prácticas

Difundir el Servicio de Guardería mediante medios masivos a nivel local (TV, radio, periódicos, foros) da buenos resultados, incluso, la participación en desfiles se ha reflejado en un aumento en las inscripciones al darse a conocer localmente.

Previo a la pandemia por COVID-19, en guarderías ordinarias se fomentó la práctica de realizar pláticas de formación y apoyo con las madres y padres de familia; esta práctica se perdió, pero sería conveniente retomarla, no solamente en guarderías ordinarias sino en todas las guarderías del Sistema del IMSS; la experiencia de personal de guarderías entrevistadas en el trabajo de campo, señala que la mayoría de los problemas de salud o de conducta que presentan las y los infantes, se derivan de conductas que por ignorancia o negligencia se desarrollan en el hogar. Las pláticas pueden contribuir a fortalecer y mejorar el acompañamiento y educación de niñas y niños.

Planeación

Se cuenta con un mecanismo para identificar áreas de oportunidad para la mejora continua en la prestación del Servicio de Guardería en el esquema Ordinario y Madres IMSS. Desde oficinas centrales se mantiene comunicación por distintos canales, siendo uno de los más importantes la comunicación telefónica y los chats previo a las comunicaciones formales.

Difusión

En relación con las actualizaciones de la normatividad, se difunde previamente la propuesta de modificación para obtener retroalimentación por parte de personal de las Divisiones integrantes de la Coordinación, así como de otras áreas. En relación con la difusión del Servicio de Guardería a la PDH, hay múltiples canales para difundirlo de manera permanente.

Solicitud del servicio (Solicitud del servicio y selección de beneficiarios)

En el proceso de inscripción, el SIAG está vinculado con RENAPO para verificar la CURP y con el SAT para la FIEL. Este vínculo asegura la veracidad de los datos proporcionados por el trabajador usuario.

La información solicitada es estandarizada y concuerda con lo referido por las personas entrevistadas en el trabajo de campo, quienes respondieron que se les solicita el alta en el IMSS, el NSS, el acta de nacimiento, la identificación, la cartilla de vacunación y la valoración médica (SEMA). La valoración médica tanto en el IMSS como privada funciona para cumplir con el SEMA.

Distribución de bienes y servicios

Se identificó el caso de una directora de guardería que ante retrasos y dificultades en el abasto de materiales e insumos de limpieza en el abasto de una de las guarderías ordinarias, ha solicitado y recibe el apoyo de la unidad de salud, para la compra de los insumos indispensables para garantizar la limpieza e higiene de la guardería. Este mecanismo no está normado, pero es del conocimiento de funcionarios del OOAD en los niveles superiores. Si bien esta no es una solución ideal, temporalmente resuelve los problemas de suministro que, por otra parte, no se resuelven porque el procedimiento de abasto está encadenado con las adquisiciones para todo el OOAD.

Seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos

En los OOAD de Estado de México Poniente y Sonora se formaron grupos de WhatsApp exclusivos para la atención de emergencias en las guarderías. En Estado de México Poniente, el chat grupal está conformado por la Titular del OOAD, la Jefatura de Servicios de Prestaciones Médicas, los coordinadores de primer y segundo nivel del área médica, la JSSTPES, el titular del Departamento de Guarderías y una coordinadora zonal; mientras que en Sonora lo integran la JSSTPES, la titular del Departamento de Guarderías, las coordinadoras zonales y las directoras de guarderías. En ambos casos, el objetivo es comunicar los casos de urgencia o eventualidades que se den en las guarderías e intervenir con las unidades de salud u hospitales del IMSS para la atención expedita de la niña o niño que requiere la atención.

IV.5 Amenazas y Fortalezas

IV.5.1 Amenazas

El Instituto, en distintos documentos, ha reconocido una brecha histórica entre la cuantificación de la población o demanda potencial y la capacidad instalada en las guarderías del Sistema del IMSS. Mientras que en el Diagnóstico (2021) la población potencial es de casi 2.1 millones de niñas y niños, la capacidad instalada a nivel nacional es de 233.7 mil espacios en guarderías (Boletín estadístico, junio 2023); es decir, la capacidad instalada representa el 11.3% de las hijas/os de personas trabajadoras, registrados en el IMSS con edad entre 43 días y 4 años. En esto radica la principal amenaza del Servicio de Guardería, en caso de que la población derechohabiente solicitara la atención de este servicio en una escala superior a la que pudiera atender el IMSS.

En entrevistas con personas funcionarias en los OOAD y personal de guarderías ordinarias, se conoció que las plazas vacantes en estas solo son cubiertas por personas propuestas por la representación sindical; asimismo, mencionaron que las autoridades de la guardería (directora y coordinadoras de área) no tienen ninguna injerencia en la decisión de las personas que deben ser contratadas. Esta es una regla no escrita en la gestión del servicio de guardería que se refleja en estructuras de personal de guardería incompletas e insuficientes, subejercicio presupuestal y prolonga la subocupación de la capacidad instalada en el servicio de guardería de prestación directa.

Difusión

La expansión del Servicio de Guardería en Empresa depende de los incentivos de los centros de trabajo para implementarlas y de la información con la que cuenten para tomar la decisión. En ese sentido se requiere de una estrategia convincente para los potenciales proveedores para instalar nuevas guarderías, esto es, que evidencie y compense claramente el conjunto de requisitos y la extensa normatividad implicados en el Servicio de Guardería.

M&E

Las metas de algunos indicadores de la MIR casi permanecen igual año con año, según la información recogida en trabajo de campo, debido en parte a que hay variables que casi no cambian y a que hay variables que escapan del control del programa. Un ejemplo es lo que sucede con la capacidad instalada la cual se ha visto afectada en los últimos años por procesos de licitación con los que las guarderías indirectas no estaban familiarizadas y ha provocado su cierre, afectando no sólo a la demanda del servicio de guardería, sino que se alcancen las metas de la MIR.

IV.5.2 Fortalezas

El Servicio de Guardería es dirigido y operado por equipos técnicos y profesionales, tanto en oficinas centrales como en los OOAD y guarderías, comprometidos con la calidad y la seguridad de los servicios proporcionados en

todas las unidades. La calidad de los servicios y sus beneficios en materia de desarrollo cognitivo, autoconfianza y socialización de niñas y niños son reconocidos por las madres, padres y tutores cuyos hijos e hijas están inscritos en las guarderías.

La normatividad del Servicio de Guardería se revisa y actualiza constantemente, lo que favorece su alineación con las necesidades operativas en diferentes etapas; acompaña la evolución de los esquemas de prestación del servicio de guardería.

Las fortalezas del proceso se originan en la planeación cuando se emiten y actualizan los lineamientos y procedimientos para los servicios de pedagogía, fomento a la salud y alimentación. Todas las actividades están normadas y la aplicación en las guarderías se cumple en la mayoría de los casos. En el trabajo de campo se identificó que, si bien los procedimientos son de alta exigencia, están centrados en garantizar la calidad del servicio en favor de niñas y niños.

En el esquema de prestación indirecta, las guarderías están obligadas a cumplir con la normatividad del IMSS en todos los órdenes. En este marco, el Instituto ha desarrollado lineamientos y procedimientos que regulan la construcción y características de las guarderías; así como aquellos relacionados con la producción de los bienes y servicios que entregan en la guardería. Lo anterior con el propósito de garantizar las mejores condiciones y la seguridad de niñas y niños.

Los mecanismos de difusión interna de la normatividad están estandarizados y son de conocimiento del personal en el nivel central, del OOAD y de guarderías. Asimismo, la mayor parte de estos mecanismos están sistematizados y favorecen una comunicación desde las instancias normativas hacia los OOAD y de estos hacia las guarderías.

Existe un sistema de información institucional (SIAG) en el cual se registran la mayoría de los procesos relacionados con el servicio de guardería. Además de del STIGI, mediante el cual la población interesada puede iniciar su trámite desde cualquier dispositivo con acceso a Internet. El SIAG es la única fuente oficial de información para la operación y seguimiento de la prestación del Servicio de Guardería. Su operación constante hace que esté en continua actualización y mantenimiento.

El compromiso del IMSS por hacer transparente la contratación de las guarderías indirectas mediante el proceso de licitación pública, en cumplimiento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, ha fortalecido la organización de las guarderías que venían prestando el servicio, pero que eventualmente requería de actualizar la información y documentación; también sirve de filtro para deslindar la colaboración con el Instituto de las guarderías que no cumplen con las condiciones normativas establecidas por el IMSS y otros agentes públicos en los órdenes federal y estatal, en materia de cuidado y atención de la infancia.

Difusión

Se cuenta con múltiples canales de difusión para informar a la población derechohabiente de forma permanente sobre los temas en las guarderías que se relacionan con la atención de niñas y niños, con un enfoque dirigido tanto a madres como a padres trabajadores. Asimismo, se cuenta con mecanismos especiales para transmitir información de interés para el Pp E007 a personas trabajadoras del IMSS mediante sus tarjetones de pago.

Solicitud del servicio

Respecto a la valoración del proceso de inscripción, la gran mayoría de madres y padres entrevistados lo consideraron como rápido y sencillo. Excepto cuando se presenta algún problema en el registro laboral con el IMSS.

252

Entrega

La mayoría de las madres y padres mencionaron que son varios los mecanismos por el que reciben información del Servicio de Guardería: correos electrónicos o carteles en las guarderías; algunas guarderías refuerzan enviando la información por WhatsApp; también mencionaron el reporte diario en la entrega de la niña o niño y en pocos casos folletos del IMSS.

Las madres y padres dijeron que, la información que les brinda la guardería o el IMSS es sobre los asuntos siguientes:

- Seguridad: sismo, simulacros, evacuaciones
- Salud: vacunación, enfermedades (dengue, influenza) en la guardería; IMSS manda sobre salud y alimentación en general; cuidado de los NN; lactancia
- Asistencia: correos seguimiento a la asistencia de los no
- Formación: información sobre temas para seguimiento en casa
- Materiales: Solicitud de materiales para actividades
- Pláticas: calendarios invitaciones
- Servicios: cierre de salas, fallas en los sistemas de registro
- En NN: diariamente se informa sobre el niño, seguimiento a alimentación, salud, menús, actividades
- Cambio de sala: plática y evaluación del niño/a

Además, la información recibida es considerada de útil a muy útil.

Monitoreo y Evaluación

La información del proceso de monitoreo y evaluación se genera para cumplir con los requisitos de los actores externos del IMSS, como SHCP y el CONEVAL.

IV.5.3 Fortalezas Externas (Oportunidades)

En adición a las fortalezas internas existen factores externos que están a favor del Programa para que este logre su propósito, entre las cuales se identifican las siguientes:

- El Servicio de Guarderías al ser un derecho establecido en la LSS, se garantiza su continuidad en beneficio de la población afiliada al IMSS. Al

mismo tiempo, el financiamiento del programa está garantizado por las aportaciones de las cuotas patronales.

- La Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia (ENAPI): Transformación de México desde la niñez, la cual se puso en marcha en 2020 hace de la primera infancia una prioridad nacional. La ENAPI es resultado del trabajo colaborativo entre la sociedad civil y diferentes autoridades del gobierno: Secretarías de Gobernación, Salud y Educación con el objetivo de garantizar a niñas y niños menores de 6 años el ejercicio efectivo de sus derechos a la supervivencia, desarrollo, educación, protección, participación y vida libre de violencia, por lo que es la apuesta a que, se asigne presupuesto a las intervenciones específicas que requieren niñas y niños para lograr un desarrollo integral, entre las que se encuentran: vacunación, tamizaje, lactancia, atención a la malnutrición, educación inicial, prácticas de crianza, espacios de cuidado, y protección frente a todas las formas de violencia, entre otras; y que en el proceso de implementación, los actores gubernamentales en los territorios aprendan a poner en el centro a las niñas y niños.
- El Servicio de Guardería del IMSS cuenta con el respaldo de las Unidades Médicas Familiares las cuales brindan atención a niñas y niños inscritos, en caso de alguna emergencia médica que ocurra en las guarderías. Asimismo, la vinculación con estas Unidades procura la salud de las y los menores al brindar prioridad en la vacunación de esta población infantil. Este servicio, es una de las razones por las que las madres, padres y tutores entrevistados valoran este servicio por encima del provisto por otras guarderías, incluyendo las privadas.

IV.6 Descripción y análisis de la MIR del Pp E007

Como resultado de la revisión de la MIR, se encontraron áreas de oportunidad tanto en la lógica vertical de la matriz, como en la lógica horizontal.

A fin de reflejar de mejor forma las relaciones de causalidad entre los cuatro niveles de objetivos de la MIR vigente del Pp E007 y considerando los procesos analizados en secciones previas, el equipo evaluador realizó una propuesta en la que se conservan varios de sus elementos, pero no necesariamente en el nivel original de la matriz; se proponen nuevos indicadores y desagregar por sexo algunos de estos, también se reformularon los resúmenes narrativos de los objetivos y se adicionaron supuestos. Se sugiere usar lenguaje incluyente.

A nivel de Propósito y de Fin, la matriz propone reflejar los esfuerzos realizados por el programa en materia de igualdad, en cuanto a la cobertura del servicio de guardería hacia toda la población derechohabiente, esto es, hombres y mujeres. Como se mencionó anteriormente, el Pp E007 impacta en el tiempo liberado de las mujeres derechohabientes en su rol de cuidadoras de sus hijas/hijos y, en otras condiciones, favorece directamente su incorporación al mercado laboral en

el caso de las mujeres derechohabientes usuarias del servicio y de forma indirecta, en cuanto a las mujeres que son pareja de los varones derechohabientes.

Se propone que la matriz visibilice las actividades de capacitación al personal operativo.

En cuanto a los indicadores, dada la información con la que cuenta el programa se sugiere incorporar indicadores más pertinentes para evaluar el desempeño del programa, particularmente en uno de los dos Componentes de la MIR (el relacionado con los servicios de guardería brindados a las niñas y niños de la población derechohabiente), así como a nivel de Propósito.

Lo anterior, en aras de reflejar mejor las actividades que permiten el logro de los componentes que entrega el Programa: 1) el acceso al servicio de guardería por parte de las personas derechohabientes 2) el otorgamiento del servicio de cuidado y desarrollo integral infantil a niñas y niños.

Cabe señalar que, la MIR propuesta no incorpora los medios de verificación para los indicadores. A continuación, se presenta la propuesta de MIR.

Tabla 49. MIR Propuesta por el equipo evaluador

Nivel	Resumen narrativo	Indicador	Supuestos
Fin	Contribuir al bienestar social, la igualdad y la permanencia en el empleo formal de las personas derechohabientes mediante el otorgamiento del servicio de guardería para el desarrollo integral infantil.	Porcentaje de permanencia en el empleo formal de la población beneficiada [Indicador desagregado por sexo]	1. La economía favorece el crecimiento del mercado laboral formal y asegura los ingresos del seguro de guarderías y prestaciones sociales.
Propósito	Las personas derechohabientes y sus familias acceden a servicios de guardería de calidad	Porcentaje de ocupación en guarderías Horas promedio de estadía de las/os niñas/os en guarderías	1. La economía favorece el crecimiento del mercado laboral formal y asegura los ingresos del seguro de guarderías y prestaciones sociales.

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

Nivel	Resumen narrativo	Indicador	Supuestos
Componentes	Servicios de guardería otorgados a la población derechohabiente	Tasa de variación de los lugares para el otorgamiento del servicio de guardería	<ol style="list-style-type: none"> 1. La población derechohabiente lleva a las y los menores a las guarderías. 2. Los y las usuarias llevan a los menores a las guarderías
	Servicios de desarrollo integral en guarderías brindados a las niñas y niños de la población derechohabiente	<p>Porcentaje de satisfacción de los usuarios del servicio de guardería</p> <p>Porcentaje de asistencia promedio diario</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La demanda de guarderías es estable 2. Las condiciones del mercado laboral formal son constantes.
Actividades	Supervisión del cumplimiento de las medidas y requisitos en los servicios de pedagogía, alimentación y fomento a la salud, así como de seguridad y mantenimiento	Porcentaje de cumplimiento en la calidad del servicio	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se cuenta oportunamente con los recursos financieros y humanos suficientes 2. Las condiciones sociales y sanitarias permiten la interacción social y física.
	Capacitación del personal operativo de las guarderías	Porcentaje del personal de las guarderías que cumple el programa anual de capacitaciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se cuenta oportunamente con los recursos financieros y humanos suficientes
	Cumplimiento del Plan operativo anual de las guarderías directas	Porcentaje del presupuesto ejercido para las guarderías directas, respecto al presupuesto programado.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se cuenta oportunamente con los recursos financieros y humanos suficientes 2. Las condiciones sociales y sanitarias permiten la interacción social y física.

V. Recomendaciones y conclusiones

En esta sección se presentan en primera instancia las principales conclusiones, y después se integran las recomendaciones derivadas de la evaluación divididas entre recomendaciones estratégicas para el Pp E007 y recomendaciones específicas por proceso.

V.1 Conclusiones

El programa presupuestario E007 es uno de los mayores servicios de guarderías en México que destaca por proveer un servicio de calidad al público usuario (trabajadoras/es asegurados del IMSS y a sus menores de cuatro años inscritos en las guarderías). Asegura no sólo la atención y cuidado de las niñas y niños, sino que también procura su desarrollo integral a través del fomento a la salud, la nutrición y la atención pedagógica. Esto es posible gracias a la participación de equipos técnicos y profesionales, tanto en oficinas centrales, como en OOAD y guarderías en sus diferentes esquemas, comprometidos con la calidad y la seguridad de los servicios proporcionados. La calidad de los servicios y sus beneficios en materia de desarrollo cognitivo, autoconfianza y socialización de niñas y niños es reconocida por las madres, padres y tutores cuyos hijos e hijas están inscritos en las guarderías.

En la presente administración se concretó la Reforma a los artículos 201 y 205 de la Ley del IMSS con la que se ampliaron las inscripciones a las guarderías a los hijos e hijas de trabajadores varones afiliados al IMSS, lo que dio acceso igualitario entre las personas trabajadoras aseguradas con el IMSS. Lo anterior, hizo que se incrementara más del doble la población potencial del Servicio de Guardería.

La Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Infantil tiene la encomienda de emitir las directrices para la operación y supervisión del Servicio de Guardería y de las áreas que lo conforman, de acuerdo con lo establecido en la LSS para brindar el desarrollo integral de las niñas y los niños de la población trabajadora afiliada al IMSS, inscritos en las guarderías. El Servicio de Guardería, por parte de la población derechohabiente, no se percibe como un programa presupuestario, sino como una función institucional que el IMSS realiza a fin de garantizar un derecho por ley.

El Pp E007 cuenta con una extensa normatividad que regula el Servicio de Guardería y al mismo tiempo, le aplican una serie de procesos institucionales del IMSS no específicos del programa, por lo que está sujeto al cumplimiento de normas y manuales de otras direcciones normativas dentro del IMSS. Esto acrecienta la normatividad que debe conocerse y cumplirse por el funcionariado y personal de las guarderías, además alarga la curva de aprendizaje para personal recién ingresado, lo que se torna aún más complejo al no contar con un documento que articule cada uno de los documentos aplicables al servicio de guardería para cada uno de los tres niveles comprendidos, nivel central, OOAD y guarderías directas e indirectas. Además, el Pp E007, que es una prestación social de ley para las y los trabajadores asegurados del IMSS, no cuenta con un

documento mediante el cual se le conciba como un programa presupuestario que opere de forma integral.

Uno de los efectos positivos de la normatividad del SG es que a nivel nacional el personal que coordina, gestiona e implementa el servicio, tiene un conocimiento uniforme de los diferentes procedimientos relacionados con el cuidado y fortalecimiento de la salud de las niñas y niños inscritos en la guardería, una sana alimentación y un programa educativo-formativo acorde a su edad y nivel de desarrollo, así como la supervisión de estos. Además, la CSGDII cuenta con un mecanismo para asegurar que las directrices del SG no pierdan vigencia y se actualicen conforme a las necesidades y evolución del SG, realizándose al menos cada dos años mediante el Programa de Actualización de Documentos Normativos Internos. No obstante, a nivel OOAD hay procesos que rebasan la capacidad de control y alcance de la CSGDII, especialmente a las gestiones realizadas a nivel del OOAD y de las guarderías ordinarias.

Así, el programa presupuestario, al conjuntar a instancias centrales del IMSS, 35 OOAD que operan de manera desconcentrada y proveedores de servicios de guardería, enfrenta retos en materia de gobernanza, para lograr y mantener la operación coordinada bajo la conducción de oficinas centrales. Al respecto, se identificaron dos procesos de la Dirección de Prestaciones Sociales y Económicas / CSGDII que resultan clave para la implementación, seguimiento y mejora continua del programa y la prestación del servicio a nivel local: por un lado, los esfuerzos para mantener actualizada la normatividad relativa a los servicios proporcionados al interior de las guarderías y por otro lado, el diseño y conducción del proceso de supervisión de guarderías que ejecuta la estructura dedicada a la atención del Servicio de Guarderías en los OOAD.

Con respecto a lo primero, la CSGDII norma el Servicio de Guardería mediante una estrategia en cascada. Desde oficinas centrales se diseñan y emiten los lineamientos y procedimientos operativos que deben ejecutarse en los OOAD y en las guarderías. Si bien existen el Procedimiento para la Detección de Áreas de Oportunidad para Mejorar la Operación del Servicio de Guardería y las videoconferencias con Jefaturas de Servicios y Departamento de Guarderías, se encontró evidencia de que en la práctica el mecanismo de emisión y actualización de normatividad únicamente recaba retroalimentación de los OOAD, sin la participación del personal de guarderías, con lo que se desaprovechan espacios para conocer la experiencia y sugerencias de este último. Esto puede deberse, entre otras cosas, al desconocimiento del mecanismo de la cédula de sugerencias por parte del personal de guarderías. Por otra parte, mediante el proceso de supervisión se recaba información sobre la operación directamente desde las guarderías y constituye un proceso clave para monitorearlas desde oficinas centrales. Si bien existen otros mecanismos para que el personal de guarderías emita opiniones y sugerencias dirigidas a oficinas

centrales, hay indicios de que estos no son bien conocidos o que se les percibe como poco eficaces.

En cuanto a la planeación estratégica del programa presupuestario, hay áreas de oportunidad para visibilizar, a través de la MIR, las Actividades y Componentes definidos por el programa para cumplir su Propósito; además, el Servicio de Guardería carece de un documento de planeación estratégica que refleje los objetivos de mediano y largo plazo. Si bien se les da seguimiento a los indicadores de la MIR, no se identificaron mecanismos para que los productos y hallazgos del proceso de monitoreo y evaluación se aprovechen para la mejora continua del programa, es decir, que se incorporen en la toma de decisiones durante la planeación de la CSGDII.

Cabe señalar que a nivel de guardería y de OOAD se identifica al programa de supervisión junto con el plan anual de trabajo del OOAD, como principales documentos de planeación a nivel del OOAD, y en general, se desconocen las metas de los indicadores de la MIR y del PAT del servicio de guardería a nivel nacional.

La difusión del SG es un quehacer institucional que se efectúa a través de distintos canales y para públicos diferentes: la difusión interna de la normatividad y lineamientos aplicables al Servicio de Guardería; la promoción de creación de guarderías en empresa y el campo y, la difusión externa hacia las personas trabajadoras afiliadas al IMSS.

La difusión interna de la normatividad y lineamientos es una actividad estandarizada de la CSGDII para todos los OOAD, y de estos últimos a las guarderías. La difusión de las actualizaciones de la norma considera la retroalimentación de las diferentes Divisiones de la CSGDII para recopilar sus aportaciones, así como a los OOAD. Se suelen aprovechar los seminarios de actualización normativa para obtener retroalimentación. La versión final de la normatividad objeto de actualización, se difunde mediante el SIAG, o un oficio circular a los OOAD, jefaturas de servicio y los niveles que en función de su aplicabilidad corresponda. No obstante, no se recoge la opinión del personal operativo que labora en las guarderías que son quienes conocen a profundidad la operación del servicio de guardería.

La difusión del SG con las empresas por parte de los OOAD es una actividad local imprescindible para promover la instalación de nuevas guarderías. No obstante, requiere de clarificar las ventajas patronales y las ventajas sociales (de la población trabajadora y sus familias) a fin de que los esfuerzos en este sentido prosperen.

A nivel nacional y nivel OOAD hay varias alternativas para difundir el SG con la población derechohabiente. Sin embargo, no en todos los OOAD existe la misma libertad para difundir el SG, particularmente, en el de Sonora donde el antecedente del accidente de la guardería ABC sigue teniendo efectos limitantes. En los tres niveles, central, OOAD y guarderías, se valora la difusión como una actividad esencial para que el SG llegue a la población objetivo. Sin embargo, la

evidencia recabada en campo señaló que la difusión hacia la población derechohabiente mantiene sesgos de género que limitan el conocimiento y por tanto la utilización del servicio por parte de padres derechohabientes.

El Servicio de Guardería cuenta con el Sistema de Información de Administración de Guarderías (SIAG), que es alimentado y aprovechado por personal de las guarderías, los OOAD y la CSGDII es reconocido por diversos actores como una fortaleza del programa. La sistematización de la información a través del SIAG, facilita la gestión y permite que el IMSS cuente con información estadística actualizada y de forma oportuna sobre el SG.

La solicitud del servicio de guardería por parte de la población interesada tiene la ventaja de que puede iniciarse desde cualquier dispositivo electrónico con conexión a Internet a través del Sistema STIGI. Cuando se realiza presencialmente en una guardería, la directora de la guardería es quien apoya en el trámite de inscripción brindando orientación, y también se realiza a través de una plataforma electrónica, el SIAG. Una vez que la persona interesada proporciona la documentación requerida y hay lugar en la guardería de su elección, se procede a la inscripción. Se trata de un proceso percibido como rápido y sencillo por madres y padres usuarios.

El SIAG asegura la veracidad de los datos proporcionados por la persona trabajadora interesada en ingresar a su menor al servicio de guardería, toda vez que, está vinculado con el RENAPO para verificar la CURP y con el SAT para la FIEL. Un hallazgo del trabajo de campo es que el trámite de inscripción se retrasa debido a que el personal médico con frecuencia no llena correctamente la Solicitud de Examen Médico de Admisión (SEMA). Igualmente, el requisito de contar con un correo electrónico por persona autorizada para llevar o recoger a los niños y niñas de la guardería, retrasa la inscripción pues no siempre se tiene una cuenta de correo (especialmente, las personas adultas mayores)

El proceso de inscripción requiere del enrolamiento (captura digital) de las huellas dactilares. Esta actividad es lenta debido a que el sistema utilizado no siempre las detecta, además de que solamente se autoriza un dispositivo por guardería. Sin este requisito no se pueden emitir las cédulas de identificación de los niños y las credenciales para concluir el proceso.

El Instituto, en distintos documentos, ha reconocido una brecha histórica entre la cuantificación de la población o demanda potencial y la capacidad instalada en las guarderías del Sistema del IMSS. Mientras que en el Diagnóstico (2021) la población potencial es de casi 2.1 millones de hijas e hijos de personas afiliadas al régimen obligatorio del IMSS, la capacidad instalada a nivel nacional es de 233.7 mil espacios en guarderías (Boletín estadístico, junio 2023); es decir, la capacidad instalada representa el 11.3% de las hijas/os de personas trabajadoras, registrados en el IMSS con edad entre 43 días y 4 años. En esto radica la principal amenaza del Servicio de Guardería, en caso de que la población derechohabiente solicitara la atención de este servicio en una escala superior a la que pudiera atender el IMSS. El crecimiento de la capacidad de atención se sujeta al programa de

expansión y las estrategias para atender el servicio de guardería; sin embargo, no existe un plan o estrategia de mediano y largo plazo que contemple la expansión de forma que permita ampliar la capacidad instalada conforme se incrementa la derechohabencia del Instituto.

Desde la incorporación del esquema de prestación indirecta hasta 2019, la contratación de guarderías por parte del IMSS se realizó mediante el procedimiento de excepción de adjudicación directa, contemplado en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; a partir de ese año, la presente administración del IMSS ha buscado transparentar la contratación de las guarderías indirectas mediante el proceso de licitación pública.

La evidencia recabada apunta a que este proceso ha fortalecido la organización de las guarderías que venían prestando el servicio, y que eventualmente requerían actualizar la información y documentación; es percibido por los y las representantes legales como un proceso transparente y competitivo. El proceso también ha servido como filtro para deslindar la colaboración con el Instituto de las guarderías que no cumplen con las condiciones normativas establecidas por el IMSS y otros agentes públicos en los órdenes federal y estatal, en materia de cuidado y atención de la infancia.

Al respecto un reto que enfrentan los OOAD en materia de licitación del servicio de guardería ha sido tener que recurrir a la adjudicación directa e incluso a la pérdida de espacios de atención, al no haber participantes que cumplan con los requisitos, con lo que se ve limitado el efecto esperado de lograr las mejores condiciones para el Instituto y mantener o incluso ampliar la cobertura del servicio. En los OOAD visitados se encontró que ha quedado a su consideración la decisión de repetir procesos de licitación declarados desiertos o proceder a la adjudicación directa de conformidad con la Ley de Adquisiciones.

La CSGDII, por conducto de la División de Regulación y Esquemas de Contratación del Servicio de Guardería, es responsable de diseñar el modelo de contrato que aplica para todas las guarderías de operación indirecta, en cumplimiento con la normatividad en la materia emitida por la SHCP. Los procesos de licitación pública están normados en lo general desde oficinas centrales por lo que los requisitos y condiciones de las convocatorias de licitación pública deben ser homogéneos en todas las entidades federativas. Sin embargo estos procesos se organizan, programan y ejecutan en los OOAD; en ocasiones estos últimos modifican dichos documentos atendiendo las necesidades propias de su entorno. A pesar de lo anterior, la licitación pública es el procedimiento que puede garantizar las mejores condiciones de contratación para el Instituto.

Un tema común que afecta a la operación en las oficinas del IMSS, es que los equipos de cómputo son antiguos y carecen de la capacidad necesaria para dar soporte a la ejecución de los procesos del servicio de guardería, de igual forma que el Internet del Instituto es de poca capacidad en relación con las necesidades operativas; adicionalmente, para la ejecución de algunos procesos (por ejemplo la verificación del expediente electrónico), el personal disponible es insuficiente para cumplir oportunamente con la totalidad de las tareas. Esto se refleja en dos

acciones que se implementan fuera de la norma para cumplir con las tareas encomendadas a las áreas: por una parte, a nivel operativo, algunas áreas programan la realización de actividades para cumplir paulatinamente con la responsabilidad de verificar la información y registros de todas las guarderías; por otra parte e identificado con mayor frecuencia durante la realización de la evaluación, es que el funcionariado aporte recursos propios, como equipo de cómputo personal y la contratación de servicios de Internet, para cumplir con sus funciones.

La CSGDII planea hasta con un año de anticipación las actividades de capacitación a OOAD y guarderías sobre las actividades del Pp E007. Cada División planea y programa las acciones de capacitación correspondientes, en las materias que tienen bajo su responsabilidad y, en la medida que se necesite pueden adicionarse otros temas. La capacitación puede realizarse presencial o virtualmente (sincrónica o asincrónicamente). A pesar de estos medios flexibles, la evidencia recabada en campo mostró que si bien el personal de los OOAD y de las guarderías considera que la capacitación es útil, también opina que la forma en que se programan las distintas acciones de capacitación afecta sus actividades cotidianas dado que deben atender de manera independiente a múltiples capacitaciones en distintos periodos.

La División para el Desarrollo Integral Infantil es la unidad administrativa responsable de normar la ejecución de los principales componentes del programa (pedagogía, fomento a la salud y alimentación). Las normas, lineamientos y procedimientos existentes regulan, de manera diferenciada, la prestación directa y la prestación indirecta del servicio de guardería, lo que para algunos procesos se refleja en distintos criterios y mecanismos para la ejecución de los mismos procesos.

Lo anterior conlleva a que el programa enfrente algunos retos operativos a nivel de los OOAD y de las guarderías que en última instancia impactan en la existencia de guarderías, capacidad instalada y utilización de lugares disponibles. Ejemplo de ello es la dificultad para lograr la ocupación de plazas de oficial de puericultura /asistente educativa bajo las condiciones salariales y perfiles de puesto actuales, tanto en las guarderías directas como en las indirectas. Esto limita, de acuerdo con la evidencia recabada en campo, la capacidad de atención. En ambos esquemas de guarderías, los bajos salarios constituyen una de las razones que explican la desocupación de plazas y rotación. En las guarderías directas otras causas es la participación sindical en el proceso de selección del personal, y el hecho de que las convocatorias para la ocupación de plazas de base no se abran a la población general. Esto ha provocado que, por ejemplo, en 22 de las 129 guarderías de prestación directa se cuente al mismo tiempo con vacantes de personal y con lista de niños en espera de inscripción, lo que significa que los espacios disponibles en estas 22 guarderías de prestación directa no están siendo aprovechados al 100% (si bien las plazas vacantes no son la única causa). En el esquema de guarderías indirectas, otro problema es que, en algunas zonas del

país, no se forman personas con el perfil requerido en puericultura debido a restricciones de la oferta educativa local. Asimismo, los costos asociados a los estudios médicos requeridos y la certificación de competencias constituyen barreras de acceso a los puestos. En alguna medida, todo lo anterior contribuye en última instancia, a que menos del 80% de los espacios disponibles en las guarderías estén ocupados y el problema se agudice en las de prestación directa.

Las guarderías de prestación directa operan en el marco de la normatividad aplicable al IMSS en todas sus actividades, lo que conlleva relacionarse y sujetarse a la operación de las unidades responsables en los OOAD. En todos los casos, los procesos de las jefaturas de servicios son de aplicación general para el Instituto y no necesariamente centrado en los requerimientos operativos del servicio de guardería. En la práctica, los mecanismos de atención de las jefaturas de servicios cumplen con sus normas de implementación que no siempre son oportunos con respecto a la prestación del servicio de guardería.

El procedimiento que regula el componente de alimentación y su aplicación en las guarderías garantiza su cumplimiento. Sin embargo, los menús obligatorios presentan algunas dificultades prácticas porque existen alimentos que no son comunes en todas las regiones y no es fácil tener acceso a ellos en las condiciones que establece la norma (frescos, no congelados); además, hay platillos que se acostumbran solo en algunas regiones ocasionando que algunos niños no los consuman y se generan mermas en las guarderías; una posible alternativa es contar con menús regionales.

El objetivo del proceso de supervisión, normado por la División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería, es verificar la aplicación y cumplimiento de la normatividad en la entrega del servicio de guarderías; por tratarse de un proceso normado y monitoreado de forma centralizada, se busca que todas las guarderías del IMSS cumplan con un estándar de calidad. Sin embargo, si bien el procedimiento de supervisión establece los mecanismos para que esta se realice de conformidad a la Guía Técnica de Supervisión en Guarderías, el diseño de los instrumentos de supervisión (*Procedimiento para la supervisión de la operación del servicio de guardería y Cédula de supervisión*) da lugar a discrecionalidad de las coordinadoras zonales en la implementación del proceso. De esta manera, no existe una homologación en los criterios con los que se supervisa a las guarderías.

Lo anterior, se relaciona con que existe flexibilidad a nivel central para hacer actualizaciones o cambios frecuentes a los instrumentos de supervisión. Si bien estos son difundidos a los OOAD, el tiempo entre actualizaciones no es suficiente para que en los OOAD se analicen y apliquen de forma homogénea los criterios de la cédula de supervisión.

En cuanto a la implementación de las supervisiones, existen dos factores que limitan hacer revisiones profundas de los distintos componentes operativos de las guarderías. El primero se relaciona con la técnica de supervisión de “rastreadores”, que permite dar trazabilidad a la operación en guarderías, por

medio de la selección de uno o más niñas o niños, personas o procesos para evaluar los puntos de control; sin embargo, en la práctica es frecuente que únicamente se seleccionen rastreadores individuales, lo cual, de acuerdo con la percepción de las supervisoras no es representativo de la gestión integral de las guarderías. El segundo factor se refiere a la suficiencia del personal de supervisión en los OOAD. La supervisión es extensa y generalmente se realiza por una sola Coordinadora Zonal, contrario a lo establecido en la normatividad que señala que deben participar dos coordinadoras.

Además de las supervisiones ordinarias, existen otros instrumentos para evaluar la gestión de las guarderías, como la Cédula de Verificación de Medidas de Seguridad y mecanismos de seguimiento interno para la mejora de la operación, como las autoevaluaciones y los Comités de Calidad.

Los tableros de indicadores generados a nivel central para dar seguimiento a la gestión del servicio de guardería en los OOAD son actualizados trimestralmente, para responder a las necesidades de información del área normativa; cabe señalar que no se encontró evidencia de que estas actualizaciones están reguladas en un procedimiento. El proceso de seguimiento global del SG se utiliza primordialmente para retroalimentar a los OOAD, buscando mejorar la entrega del servicio en las guarderías.

El Consejo de Padres es el mecanismo de contraloría social implementado en el Servicio de Guardería, aunque su conformación puede ser un desafío, debido a que no todas las madres y padres usuarios están familiarizados con su existencia y que estos no muestran interés en participar por recelo a que las sesiones se interpongan con sus horarios laborales. Es importante resaltar que las Reglas de Operación del Consejo de Padres únicamente son aplicables en guarderías de prestación indirecta; se desconocen las razones por las que no se han creado los Consejos de Padres en las guarderías ordinarias y Madres IMSS, aunque es muy probable que la intervención del Sindicato sea la causa de ello. De esta forma, un área de oportunidad radica en la necesidad de impulsar la participación social en la operación de las guarderías administradas por el IMSS.

El Servicio de Guardería cuenta con las Encuestas de Satisfacción y el mecanismo de Manifestaciones de Opinión para conocer la satisfacción de la PDH. Las encuestas de satisfacción, mediante las cuales se conoce la opinión acerca de las condiciones del inmueble, la calidad del servicio y la satisfacción en general de madres y padres, son un instrumento escueto, por lo que con frecuencia sus resultados no son pertinentes para implementar mejoras en la atención que se brinda en las unidades. En este sentido, el principal uso que se da a las encuestas de satisfacción es la generación de indicadores para el seguimiento global del SG, desaprovechando el levantamiento de información que se hace para encontrar áreas de mejora en la operación.

Las Manifestaciones de Opinión son un mecanismo para dar atención y seguimiento a las quejas y sugerencias de padres usuarios reportadas de forma

directa ante el IMSS por distintos canales. La relevancia de este procedimiento radica en que materializa el vínculo entre las personas beneficiarias y las áreas normativas, permitiendo que el Instituto conozca las principales inconformidades en torno al servicio final que se entrega a los usuarios. Sin embargo, en la operación, este no es imprescindible, ya que existen otras prácticas no normadas que son eficientes para atender las opiniones de madres y padres usuarios, tales como los buzones de quejas y la comunicación directa con las titulares de las guarderías.

El programa no cuenta con un sistema de indicadores de gestión que acompañe la implementación del servicio de guardería en todos sus niveles operativos y en todas sus etapas, y que permita conocer con oportunidad debilidades operativas, y cuya medición contribuya a fortalecer el diseño y operación del Servicio de Guardería. Es decir, no únicamente el servicio que se presta en guardería, sino también los procesos a cargo de oficinas centrales y OOAD cuya medición debe estar a cargo de las Divisiones adscritas a la CSGDII. Por ejemplo, de acuerdo con el Manual de la DPES las diferentes Divisiones de la CSGDII y sus Subjefaturas tienen como funciones elaborar, integrar los proyectos de actualización de la normatividad y una vez aprobada, difundirla por medio de las estrategias de difusión propuestas. Sin embargo, no se tienen indicadores para medir el avance en el cumplimiento en estas actividades a cargo de oficinas centrales.

El Pp E007 cuenta con un proceso de monitoreo y evaluación al desempeño centrado en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) que le permite cumplir normativamente con los requerimientos de instancias externas (SHCP y CONEVAL); sin embargo, no se identificaron mecanismos para que los resultados derivados de este monitoreo y evaluación de la gestión del Pp E007, retroalimenten el proceso de planeación bajo una óptica de orientación para resultados, principalmente, a nivel de la Unidad Responsable del programa y donde corresponda en los procesos de planeación de los otros niveles. Asimismo, los indicadores de la MIR, y la utilidad que ésta le reporta al programa no son del conocimiento del personal involucrado en la alimentación de las bases de datos con las que se calculan estos.

V.2 Recomendaciones

V.2.1 Recomendaciones estratégicas

1. Se considera que la CSGDII, a través del proceso de supervisión podría recabar, además de información relativa a la operación, información que desde las guarderías retroalimente el diseño y normatividad del Pp E007. Se recomienda además, difundir el mecanismo existente en el Procedimiento para Identificar Áreas de Oportunidad que permite recabar información sobre las dificultades que eventualmente puede generar la normatividad en distintos aspectos de la operación para, a partir de la experiencia operativa de las guarderías, derivar propuestas de mejora en el diseño y la normatividad del programa. Esto permitirá que el proceso de actualización normativa se sustente en evidencia relevante recabada a nivel de quienes en última instancia la implementan, que son las guarderías.
2. En el marco del numeral 7.1.3 del Manual de Organización de la DPES, explorar desde oficinas centrales del IMSS, la celebración de convenios de colaboración con el CONOCER y el Servicio Nacional de Empleo a fin de que a través de sus representaciones estatales y en coordinación con los OOAD, apoyen procesos de capacitación y certificación de solicitantes para cubrir las vacantes del Servicio de Guardería.
3. Buscar mecanismos de comunicación con el Sindicato y las instancias que lo representan, así como con las áreas encargadas de las contrataciones de personal a nivel central y en los OOAD, a fin de promover mejores condiciones y salarios para la contratación de personal idóneo de guarderías de prestación directa, guarderías de prestación directa, para garantizar la prestación del servicio y evitar que se usen las plazas de guardería como trampolín para el ingreso al Instituto.
4. Promover que a nivel de OOAD se establezcan canales de comunicación con autoridades educativas locales para promover el acceso y la disponibilidad de oferta educativa requerida para cubrir un puesto en una guardería del IMSS.
5. Explorar mecanismos para que las áreas responsables del Instituto en oficinas centrales fomenten y supervisen el cumplimiento, a nivel de OOAD, de la normatividad que rige al Instituto en materia de contrataciones, así como a los modelos e instrumentos jurídicos que se emiten a nivel central; esto con el propósito de garantizar condiciones homogéneas en los procesos de licitación para la contratación de guarderías, en los OOAD, a nivel nacional. Si bien es claro que los OOAD son unidades administrativas responsables de los procesos de adquisiciones, no basta con emitir la normatividad desde oficinas centrales para garantizar que se cumpla.
6. Asegurar que la estrategia de difusión del Servicio de Guardería a nivel de OOAD, guarderías y CSGDII, así como por los distintos canales de difusión alcance e impacte tanto a hombres como mujeres por igual, cuidando eliminar los sesgos de género.

7. Realizar un plan de expansión integral del Servicio de Guardería en su conjunto para mediano y largo plazo con el propósito de ampliar la cobertura de servicio y prevenir una eventual insuficiencia en la capacidad de atención; lo anterior, tomando en consideración los mecanismos institucionales establecidos para la asignación de recursos. Para la elaboración del plan expansión del Servicio de Guardería se deben considerar varios puntos importantes: 1. los procesos administrativos diferenciados en las guarderías de prestación directa e indirecta; 2. los requerimientos y restricciones presupuestales; 3. proyecciones económicas; 4. características del mercado de servicios de guardería (existencia de oferentes de servicios elegibles); 5 riesgos y limitantes externas.

8. Consolidar un programa de capacitación integral que programe de manera articulada las actividades de capacitación que oficinas centrales y OOAD realizan en las guarderías. Es importante hacerlo del conocimiento del público objetivo con suficiente antelación tal que permita estructurar y programar la atención de estas actividades en los estados y el personal pueda aprovechar al máximo las capacitaciones, sin descuidar las actividades inherentes a sus puestos para garantizar la continuidad en la atención de las guarderías.

9. Formular un Sistema de Indicadores de Gestión para dar seguimiento al cumplimiento de las actividades más relevantes a cargo de la UROPP, entre varias se destacan las siguientes: los proyectos de actualización de la normatividad del Servicio de Guardería para cada uno de los servicios sustantivos; las estrategias de difusión de la normatividad; la propuesta de los instrumentos metodológicos para la supervisión y evaluación de la aplicación de la normatividad; y de las actualizaciones de los procesos operativos.

10. Considerar que la integración del Anteproyecto de Presupuesto 2024 ha tomado como directriz el uso de la información de los indicadores de desempeño para las adecuaciones presupuestarias en el Instituto.

En el marco de la gestión para resultados, dar a conocer al personal de los OOAD y de las guarderías que el Servicio de Guardería, como programa, cuenta con una MIR con objetivos, metas e indicadores que permiten evaluar objetivamente el desempeño del programa; lo anterior para promover una cultura institucional de gestión orientada a resultados, así como también el sentido de pertenencia al programa presupuestario E007 en los niveles de guardería y de OOAD para efectos de la prestación del servicio.

11. Diseñar estrategias y mecanismos a fin de aprovechar la evidencia generada mediante el monitoreo y la evaluación (interna y externa) para la mejora continua del servicio de guardería.

V.2.2 Recomendaciones específicas por proceso

Proceso de planeación

- Elaborar un documento específico que describa de forma integral el Programa presupuestario de “Servicios de Guardería”, que brinde claridad respecto de la

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

coordinación entre los niveles central, OOAD y las guarderías directas e indirectas. Idealmente este documento deberá integrar la normatividad aplicable al Pp E007 y debe servir como documento para la inducción del personal que se integre al Servicio de Guardería en cualquiera de sus niveles: central, OOAD o como personal de las guarderías.

- Robustecer la consistencia de la lógica vertical ascendente y la lógica horizontal de la MIR, a través de la incorporación de nuevos indicadores, los cuales visibilicen de forma desagregada los esfuerzos del programa en atender en condiciones de igualdad a hombres y mujeres; asimismo, difundir las metas de los indicadores de la MIR con quienes alimentan la información para el cálculo de éstos.
- Definir actividades para las y los analistas en los OOAD en el marco del SG.

267

Proceso de difusión

- Diseñar estrategias de promoción del SG en Empresa y en Campo a nivel OOAD, las cuales tomen en cuenta la experiencia de las y los representantes legales con guarderías con categoría platino para visibilizar las ventajas de instalar una guardería, que explicita las ventajas patronales y las ventajas sociales (de la población trabajadora y sus familias) a fin de que los esfuerzos de promoción del SG prosperen.

Proceso de solicitud del servicio y selección de beneficiarios

- Previo al lanzamiento de actualizaciones del SIAG, realizar pruebas piloto suficientes para reducir el margen de error en la puesta en marcha del sistema, para aumentar la efectividad del cambio y en ciertos casos, reducir el tiempo implicado por parte de la PDH.

Proceso de producción de bienes y servicios

- Hacer un análisis a nivel de la CSGDII sobre las condiciones operativas de las áreas adscritas para valorar la suficiencia del personal que realicen actividades a cargo de cada División, la suficiencia y calidad del equipamiento y software para la operación y el uso de recursos propios que funcionarios y trabajadores aportan para cumplir con sus tareas. Como resultado del estudio, plantear una estrategia de atención para fortalecer la capacidad de gestión en el nivel central del Pp E007.
- Analizar los procesos operativos de abasto y servicios generales en las guarderías de prestación ordinaria, para hacer un planteamiento acorde con las necesidades de este programa, que sea factible de incluir en las normas de las distintas áreas del Instituto para garantizar la oportunidad en el abasto y la prestación de servicios en las guarderías.

Proceso de distribución de bienes y servicios

- Elaborar menús regionales, de forma que se pueda garantizar el abasto de los productos que los conforman y que sean acorde con las costumbres gastronómicas locales.

Proceso de seguimiento a beneficiarios y monitoreo de apoyos

- Fortalecer un enfoque participativo al interior de la CSGDII en el diseño y modificación de la batería de indicadores de gestión derivados del proceso de supervisión, de manera que refleje las necesidades, temática de atención, conocimiento y experiencia de todas las áreas que componen el Servicio de Guardería, incluyendo la participación de las Divisiones que conforman la CSGDII, y se consulte la opinión del personal encargado de las supervisiones en los OOAD.
- Al hacer y difundir a los OOAD actualizaciones en la Cédula de Supervisión, detallar las implicaciones de todos los cambios realizados en los puntos de control vía oficio, de manera que se presenten las modificaciones hechas, se contrasten con la versión anterior de la Cédula y se describan aspectos clave de su aplicación, para disminuir el margen de interpretación.
- Fomentar en las capacitaciones a Coordinadoras Zonales que, en la aplicación de las técnicas de supervisión, en particular el uso de “rastreadores” se empleen muestras más amplias (rastreadores de sistema) para una verificación más representativa de la operación de las guarderías. Asimismo, recabar información sobre la experiencia de las Coordinadoras Zonales en la aplicación de ésta técnica y considerarla en actualizaciones a la Guía Técnica de Supervisión, para facilitar y homologar el uso de rastreadores a nivel nacional.
- Designar a personal técnico especializado en los OOAD para la aplicación de la Cédula de Verificación de Medidas de Seguridad en guarderías IMSS (CVMS), de conformidad con los Estándares de Seguridad en Guarderías del IMSS.

Proceso de contraloría social y satisfacción de beneficiarios

- Generar una estrategia para crear el mecanismo de Consejos de Padres en guarderías de prestación directa, con el propósito fomentar la participación social en este esquema de atención.
- Abrir un campo al final de las encuestas de satisfacción, donde las madres y padres respondientes detallen recomendaciones específicas para mejorar la atención que reciben sus hijos e hijas en la guardería y dar seguimiento a la atención de las respuestas recabadas.

VI. Bibliografía y fuentes de consulta

CONAFE (2012) Sistema Nacional de Guarderías Y Estancias Infantiles (SNGEI). Informe de Actividades del Consejo Nacional de Fomento Educativo.

<https://www.conafe.gob.mx/transparencia/libro-blanco/2-anexos-educacional/anexo32/INFORME%20GENERAL%20SNGEI.pdf>

CSGDII (2022) Ficha de Monitoreo 2021-2022. Servicios de guardería

CSGDII (2023). Matriz de Indicadores para Resultados

De Luna Magdalena (2022), La ENAPI y sus instrumentos programáticos y presupuestarios https://www.pactoprimerainfancia.org.mx/wp-content/uploads/2022/10/2.1-Magdalena-de-Luna_Pacto-por-la-Primera-Infancia_compressed.pdf

IMSS (2012) Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social

IMSS (2016) Lineamientos para otorgar las autorizaciones de modalidad y modelo de atención, así como los requisitos para acreditar el artículo 50 y el Capítulo VIII de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, así como los previsto en el capítulo IX de su Reglamento

IMSS (2017) Guía para una alimentación sana, variada y suficiente

IMSS, CSGDII (2017) Manual de Organización de la Jefatura de Servicios de Salud en el Trabajo, Prestaciones Económicas y Sociales

IMSS, CSGDII (2017) Requisitos de diseño arquitectónico para proyectos de guarderías de prestación indirecta del IMSS

IMSS, CSGDII (2018) Procedimiento de Alimentación del Servicio de Guardería del IMSS

IMSS, CSGDII (2018) Procedimiento de Fomento a Salud del Servicio de Guardería del IMSS

IMSS, CSGDII (2018) Procedimiento para la Administración de Recursos Materiales y Servicios Básicos en Guarderías del IMSS

IMSS, CSGDII (2019) Diagnóstico del Programa Presupuestario E007 "Servicios de Guardería"

IMSS, CSGDII (2019) Lineamientos para el inicio de operaciones y la suspensión del servicio de guardería

IMSS (2019) Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social 2020-2024

- IMSS, CSGDII (2020) Procedimiento de Alimentación del Servicio de Guardería de Prestación Indirecta
- IMSS, CSGDII (2020) Procedimiento de Pedagogía del Servicio de Guardería de Prestación Indirecta
- IMSS, CSGDII (2020) Procedimiento para identificar áreas de oportunidad para a mejora continua en la operación del Servicio de Guardería en Prestación Indirecta
- IMSS, CSGDII (2020) Procedimiento para identificar áreas de oportunidad para la mejora continua en la prestación del Servicio de Guardería en esquema Ordinario y Madres IMSS
- IMSS (2021) Manual de Organización de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales
- IMSS, CSGDII (2021) Manual de Organización de Guarderías Esquema Madres IMSS
- IMSS, CSGDII (2021) Norma para la Operación del Servicio de Guardería
- IMSS, CSGDII (2021) Procedimiento de Fomento a la Salud del Servicio de Guardería de Prestación Indirecta
- IMSS, CSGDII (2021) Procedimiento para la Administración del Personal en el Servicio de Guardería de Prestación Indirecta
- IMSS, CSGDII (2021) Procedimiento para la Administración del Personal en los Esquemas Madres IMSS y Ordinario
- IMSS, CSGDII (2021) Procedimiento para la Supervisión de la Operación del Servicio de Guardería
- IMSS, CSGDII (2023) Boletín estadístico de guarderías - junio 2023
- IMSS, CSGDII (2022) Estándares de Seguridad en Guarderías del IMSS
- IMSS, CSGDII (2022) Lineamientos arquitectónicos para guarderías para el Modelo con OSC
- IMSS, CSGDII (2022) Lineamientos para la Atención de Manifestaciones de Opinión del Servicio de Guardería
- IMSS, CSGDII (2022) Procedimiento para la Inscripción y Registro de Asistencia en el Servicio de Guardería
- IMSS, CSGDII (2022) Reglas Generales de Operación del Consejo de Padres de Guarderías de Instituto Mexicano del Seguro Social
- IMSS, CSGDII (s/f) Lineamientos para realizar actividades fuera del horario de atención convenido con el IMSS para la conclusión del primer grado preescolar

Evaluación de procesos del Programa presupuestario E-007 Servicio de Guardería

IMSS (s/f) Norma para la Elaboración, Autorización y Registro de los Documentos Normativos Internos en el IMSS

IMSS, CSGDII (s/f) Procedimiento de Pedagogía del Servicio de Guardería del IMSS

IMSS, CSGDII (s/f) Procedimiento para la Administración de Recursos Materiales del Servicio de Guardería de Prestación Indirecta

IMSS, CSGDII (s/f) Reglas Generales de Operación del Mecanismo de Participación Social en Guarderías

IMSS (2020) Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del IMSS 2019-2020
<http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/informe-2019-2020>

IMSS (2022) Manual de Organización de la Dirección de Finanzas

IMSS (2022) Norma Presupuestaria del Instituto Mexicano Del Seguro Social

Indicador “Porcentaje de atención de la demanda potencial del servicio de guardería”, provisto por el IMSS

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Ley del Seguro Social

Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2023.

Reglamento de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil

SHCP (2023), Indicadores de Programas Presupuestarios: Servicios de guardería,
<https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?ciclo=2016&id=50E007>

VII. Anexos

Los siguientes Anexos de la Evaluación de Procesos del Programa Presupuestario E-007 Servicio de Guardería se entregan en medios digitales en un único archivo Word por separado:

Anexo I. Ficha técnica de identificación del Programa

Anexo II. Ficha de identificación y equivalencia de procesos

Anexo III. Flujogramas del Pp E007

Anexo IV. Grado de consolidación operativa del programa

Anexo V. Límites, articulación, insumos y recursos, productos y sistemas de información de los procesos

Anexo VI. Propuesta de modificación a la normatividad del programa

Anexo VII. Análisis FODA del Programa

Anexo VIII. Recomendaciones del Pp E007

Anexo IX. Sistema de monitoreo e indicadores de gestión

Anexo X. Trabajo de campo realizado

Anexo XI. Instrumentos de recolección de información de la Evaluación de Procesos del Pp E007

Anexo XII. Propuesta adicional relevante

Anexo XIII. Ficha técnica con los datos generales de la instancia evaluadora y el costo de la evaluación

Las bases de datos derivadas de la evaluación se entregan en archivos Excel por separado:

Anexo XIV. Base de datos cualitativos

Anexo XV. Base de datos derivada de la encuesta en línea