

## **Instituto Mexicano del Seguro Social**

### **Servicios de Guardería**

Auditoría de Desempeño: 2017-1-19GYR-07-0259-2018

259-DS

#### ***Criterios de Selección***

Fortalecer los mecanismos de operación.

Impulsar la utilización de sistemas de medición del desempeño.

Fomentar la calidad de los bienes y la prestación de los servicios.

Fortalecer los mecanismos de control.

Promover la elaboración y mejora de la normativa.

#### ***Objetivo***

Fiscalizar los servicios de guardería para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

#### **Consideraciones para el seguimiento**

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

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

#### ***Alcance***

La auditoría incluyó la evaluación de la política pública de las guarderías infantiles en 2017, en términos de: la correspondencia de la normativa del IMSS que rige la operación de los servicios de guardería, con lo dispuesto en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil y en el Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil 2014-2018; la eficacia en el cumplimiento de los objetivos y metas de los servicios de guardería, en la contribución del programa en el desarrollo integral infantil, que incluye la alimentación, las actividades físicas y recreativas y la atención médica, la calidad de los servicios ofrecidos, así como la cobertura de atención de la demanda del servicio de guardería; la eficiencia en los procesos aplicados por el IMSS para asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas del programa, en cuanto

a la capacitación al personal que labora en las guarderías, la implementación de medidas de seguridad y protección civil en las mismas, la supervisión e inspección de las guarderías; las sanciones que, en su caso, impuso a los prestadores del servicio de guarderías contratadas; el avance en el Sistema de Evaluación del Desempeño; la valoración del sistema de control interno del instituto; la rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos, y el cumplimiento de los objetivos del Desarrollo Sostenible. La revisión comprendió el ejercicio fiscal 2017.

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

### **Antecedentes**

En 1943, se constituyó el IMSS para ofrecer a sus derechohabientes servicios de seguridad social, entre los cuales se encuentran: los seguros de invalidez, de vejez, vida, cesación involuntaria del trabajo, por enfermedad y accidentes. Con la ley de 1973, el IMSS incluyó en sus prestaciones el ramo del seguro de guarderías para los hijos de las mujeres aseguradas, facilitando su participación en la vida productiva del país y, en 1995, se incluyeron en esta prestación los casos de los padres que fueran viudos, divorciados o que conservaran la custodia y que no pudieran cuidar de sus hijas o hijos durante la jornada de trabajo.

La Ley del Seguro Social (LSS) establece que las prestaciones a sus derechohabientes se encuentran bajo dos tipos de regímenes de cotización:

- Régimen obligatorio: una persona es afiliada por su patrón por tener una relación laboral que obligó a su aseguramiento.
- Régimen voluntario: la afiliación es producto de una decisión individual o colectiva, y cuenta con el Seguro de Salud para la Familia y el Seguro Facultativo.

Con las reformas al artículo 201 de la LSS,<sup>1/</sup> el seguro de guarderías también cubre el riesgo de que la mujer trabajadora, el trabajador viudo o divorciado, o de aquél que judicialmente le han confiado la custodia de sus hijos en la primera infancia (43 días y hasta 4 años de edad), que no pueda proporcionarle cuidados a los mismos durante su jornada de trabajo; este beneficio se puede extender a los asegurados que, por resolución judicial, ejerzan la patria potestad y la custodia de un menor, siempre y cuando estén vigentes en sus derechos ante el instituto y no puedan proporcionar la atención y cuidados al menor.

---

<sup>1/</sup> Diario Oficial del 20 de diciembre de 2001.

En 2007 se crea el Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles, como una instancia encargada de la coordinación de las instituciones que cuentan con centros de atención de infantes, para dar seguimiento a la promoción de los mecanismos interinstitucionales que permitan la ampliación de la cobertura de la demanda de los servicios de atención y cuidado infantil.

Un parteaguas importante de esta política pública fue la publicación, en 2011, de la 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. Su importancia radica en que es el primer documento normativo para regular la prestación de servicios de atención, cuidado y desarrollo integral infantil, garantizando el interés superior de la niñez, al ordenar que deben respetarse sus derechos, su identidad y su individualidad.

El problema público que el Gobierno Federal pretende coadyuvar a resolver, mediante los servicios de guarderías, es la insuficiente capacidad instalada del IMSS para cubrir la demanda de los servicios con calidad y seguridad, que contribuya al desarrollo integral de los niños, mientras sus tutores o responsables legales trabajan, debido a que: la sociedad se ha reconfigurado, ya que las madres se integran cada vez más al mercado laboral y las actividades relacionadas con el cuidado de los infantes ya no recae sólo en ellas, lo que ha implicado que las familias tengan otra dinámica de organización; existe una inadecuada distribución geográfica de las guarderías, lo que afecta el tiempo de traslado a las mismas, así como la saturación de los centros de atención que se encuentran en lugares con gran densidad poblacional, repercutiendo, en que, en algunos casos, los derechohabientes no puedan llevar a sus hijos a la guardería más próxima a su domicilio; los asegurados desconocen el derecho al servicio por la falta de difusión del programa, y la insuficiencia presupuestaria y de espacios para atender la demanda.

Lo anterior provoca que no toda la población infantil que lo requiere tenga acceso a los servicios de guardería; que el cuidado y atención de los infantes no responda al interés superior de los menores, de ofrecer atención social, psicológica, física y emocional, para su desarrollo integral, y los derechohabientes que no tienen acceso al servicio del cuidado de sus hijos se vean forzados a pagar a alguna institución privada.

Para garantizar el otorgamiento de los servicios de guardería a los hijos de sus derechohabientes, con edades de 43 días de nacidos a 4 años, en 2017, el IMSS dispuso de 1,363 guarderías: 142, de modalidad directa, que ofrecen los servicios con recursos humanos, materiales y técnicos propios del instituto, y 1,221, de modalidad indirecta, mediante un contrato entre el IMSS y particulares.

## **Resultados**

### **1. Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E007 "Servicios de Guardería"**

El problema que da origen a la intervención gubernamental, mediante el programa E007, a cargo del IMSS, en 2017, identificado por el instituto en el diagnóstico situacional del programa, se concibe como "La mujer trabajadora con hijos menores de 4 años no puede permanecer en el mercado laboral formal", por lo que el objetivo del programa se enfoca en contribuir a promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad, mediante el otorgamiento de los servicios de guardería, entendido este último como un derecho laboral, y se complementa con el derecho social que tienen los hijos de las mujeres a acceder a los servicios de cuidado y atención que se ofrecen en las guarderías.

Al respecto, en la Ficha de Monitoreo 2016-2017 del Programa Presupuestario E007 "Servicios de Guardería" el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), señaló que "El programa carece de un diagnóstico en el cual se refleje la identificación, caracterización y dimensionamiento del problema y de la población que la padece".

El IMSS elaboró la MIR 2017 del programa presupuestario E007 "Servicios de Guardería", que incluyó siete objetivos y nueve indicadores para evaluar sus resultados.

Con el análisis de la lógica vertical, se determinó que el objetivo de fin permite identificar el objetivo estratégico de orden superior al que contribuye, ya que se alineó y vinculó con el objetivo del Programa Sectorial de Salud (PROSESA) 2013-2018, de "Promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de igualdad".

En cuanto al objetivo de propósito, la sintaxis se ajusta a lo dispuesto en la metodología de marco lógico, ya que indica, de forma clara, la razón de ser del programa y el efecto directo de otorgar el servicio de guardería a un mayor número de trabajadores y que dispongan de un lugar para sus hijos (as) durante las horas de su jornada laboral.

Los objetivos de componente definen, de forma clara, los productos y servicios que entrega el programa para el logro de su propósito. Se define un objetivo por cada tipo de bien o servicio entregado por el programa, y los componentes son suficientes para el logro del propósito; sin embargo, la sintaxis de estos objetivos no se ajustó a lo dispuesto en la metodología de marco lógico, ya que no cuentan con un verbo en participio pasado.

El IMSS, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó las gestiones efectuadas para modificar la sintaxis de los objetivos de componente que la Coordinación del Servicio de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil, en su calidad de Unidad Responsable del Programa Presupuestario E007 "Servicios de Guardería", revisará conjuntamente con la Coordinación Técnica Programática y de Evaluación del Desempeño,

área designada como enlace ante la SHCP, para modificar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH), para que se hagan las adecuaciones a la sintaxis y facilite la expresión de los objetivos C1 “Atender a los niños (as) de los trabajadores que se encuentren en el supuesto del artículo 201 de la Ley del Seguro Social durante su jornada laboral” y C2 “Contar con los lugares en el sistema de guarderías que permitan atender a los hijos (as) de los trabajadores que se encuentran en el supuesto del artículo 201 de la Ley del Seguro Social del nivel de Componente de la MIR del Programa E007, mismos que se verán reflejados en la MIR del ejercicio fiscal 2019, con lo que se solventa lo observado.

Por lo que se refiere a la lógica horizontal, los indicadores son adecuados para medir el cumplimiento del objetivo del nivel al que corresponden.

Además, se verificó que las fichas técnicas de los 9 indicadores aportan los elementos mínimos para su adecuado seguimiento y evaluación.

## **2. *Diseño del programa Servicios de Guardería***

El diseño normativo del programa de 2017, en términos generales, fue congruente con las disposiciones establecidas en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (LGPSACDII) y su reglamento, en cuanto: al desarrollo integral infantil; la seguridad en los establecimientos que son ocupados como guarderías de la modalidad directa e indirecta; las visitas de supervisión que realiza el instituto para verificar que se están otorgando los servicios conforme a las normas; la capacitación del personal que labora en las guarderías, y las sanciones derivadas de los incumplimientos a las normas o procedimientos que rigen el otorgamiento de servicios de guardería. Lo que contribuye a tener seguridad de la alineación entre la LGPSACDII y la normativa que rige la prestación de los servicios de guardería en el IMSS, y a cumplir con el interés superior de la niñez.

## **3. *Cobertura de atención de los servicios de guardería del IMSS***

El IMSS reportó en la Cuenta Pública 2017 una capacidad instalada de 235,044 lugares, lo que representó el 22.91%, respecto de los 1,025,808 derechohabientes con hijos de 0 a 4 años de edad susceptibles de solicitar el acceso a las guarderías, por lo que el resultado del indicador “Cobertura de la demanda del servicio de guarderías” fue similar al 22.95% programado.

Al respecto, en la Ficha de Monitoreo 2016-2017 del Programa Presupuestario E007 "Servicios de Guardería" el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), señaló que “Una de las principales amenazas del programa es la demanda que supera la capacidad instalada de los servicios de guarderías (...) lo que interrumpe el desarrollo integral de los infantes”.

Al cierre de 2017, el instituto registró en el Sistema de Información y Administración de Guarderías (SIAG) 235,044 lugares como capacidad instalada en las guarderías, cifra igual a la reportada en la Cuenta Pública de ese año.

En ese año, el instituto contabilizó entre su población derechohabiente a 1,025,808 niñas y niños con edades de entre 43 días y 4 años, de los cuales los padres solicitaron la prestación de los servicios de guardería para 228,580 niñas y niños; la capacidad instalada de que dispuso el instituto fue de 235,044 espacios, de los que ocupó 189,118 (80.5%), por lo que se dejó de utilizar el 19.5% (45,926) de los lugares disponibles, sin acreditar las causas.

Respecto de la capacidad utilizada de 80.5%, se identificó que ninguna de las delegaciones del instituto logró ocupar el 100.0% de los espacios disponibles, el porcentaje osciló entre el 66.9%, registrado por la delegación Chiapas, y el 92.2%, en la delegación de Sinaloa. Todas las delegaciones contaron con niños en lista de espera, aun cuando dispusieron de más lugares en sus guarderías infantiles, sin que se justificaran las causas.

El número de derechohabientes del IMSS en 2017 fue de 1,025,808 mujeres y hombres trabajadores con hijos menores de 4 años, de los cuales el instituto identificó a 235,044 como derechohabientes susceptibles a beneficiarse con los servicios de guardería.

La cobertura de atención de las madres y padres derechohabientes beneficiados con los servicios ofrecidos por las guarderías, como prestación laboral, fue de 18.6%, al registrar un total de 190,829 personas que recibieron el servicio, respecto de los 1,025,808 derechohabientes con vigencia de derechos en 2017, y que corresponden a su población potencial.

En relación con la cobertura de atención de la población objetivo, ésta fue del 81.2%, que se origina de dividir los 190,829 derechohabientes atendidos en el año, entre los 235,044 padres seleccionados para otorgarles el servicio de guardería. La cobertura de atención de los padres solicitantes fue del 83.5%, al dividir los 190,829 derechohabientes atendidos en el año, entre los 228,580 padres que solicitaron el ingreso de sus hijos a las guarderías.

#### 2017-1-19GYR-07-0259-07-001 **Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social implemente estrategias que aseguren la utilización de la capacidad instalada de las guarderías con las que ofrece el servicio a los hijos de sus derechohabientes, a fin de garantizar la atención de las solicitudes de inscripción que presentan las madres y padres de los niños en edad de recibir los servicios en las mismas, en términos del artículo segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y del numeral 8.2.3.1 de la Norma que Establece las Disposiciones para la Operación del Servicio de Guardería, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **4. *Desarrollo Integral Infantil* de las niñas y niños en las guarderías**

En 2017, el instituto dispuso de la herramienta denominada “Evaluación del Desarrollo del Niño”, con la que valoró el avance y desarrollo de las capacidades de los infantes, información que emana del Sistema de Información y Administración de Guarderías (SIAG), lo que

posibilita al instituto la toma de decisiones sobre si la implementación de la política pública es adecuada, o requiere de algún ajuste. En dicho sistema se registra la información de cada uno de los niños, a fin de darles seguimiento, para valorar la evolución de sus capacidades y dar cuenta de su desarrollo psicosocial, de lenguaje, psicomotriz y cognoscitivo.

##### 5. *Calidad en los servicios de guardería del IMSS*

Para dar cuenta de la calidad de los servicios que se ofrecen a las niñas y niños en las guarderías, en 2017, el IMSS dispuso del indicador “Porcentaje de cumplimiento en la calidad del servicio”, contenido en la MIR del programa presupuestario E007 “Servicios de Guardería”, en el cual reportó un resultado del 94.2%, al obtener 128,973 puntos en la supervisión integral de los servicios de guardería, de los 136,900 puntos posibles, lo que representó un cumplimiento del 99.2% de la meta de alcanzar el 95.0%.

Mediante la supervisión integral del servicio de guardería se revisan los aspectos siguientes: la actualización de los datos de la guardería; la sistematización de la información que se genera; la automatización en el proceso de llenado de formatos, y su inclusión en el Sistema de Información y Administración de Guarderías (SIAG); los recursos materiales y humanos con los que cuentan; así como las medidas de seguridad y las actividades relacionadas con el desarrollo integral infantil.

En 2017, el IMSS realizó 5,405 visitas de supervisión, una por trimestre, a las 1,363 guarderías, con el propósito de verificar su funcionamiento, mediante los aspectos siguientes: la actualización de los datos de la guardería; la sistematización de la información generada y enviada a oficinas centrales; la automatización en el proceso de llenado de formatos y su inclusión en el Sistema de Información y Administración de Guarderías (SIAG); la suficiencia de los recursos materiales y humanos; la implementación de medidas de seguridad, y la realización de actividades relacionadas con el desarrollo integral de los menores.

En ese año, el instituto certificó la calidad de las guarderías mediante el Modelo Institucional para la Competitividad, instrumento para implementarse en las guarderías de modalidad directa para mejorar la calidad de sus procesos y servicios; el resultado fue que 78 (54.9% ) de las 142 guarderías de esa modalidad realizaron las gestiones para aplicar el modelo de competitividad, y 64 (45.1%) no lo implementaron, de las cuales 7 más se certificarán en el año 2018, quedando pendiente de cubrir este requisito 57 guarderías, sin que el instituto precisara la fecha aproximada en la que se prevé certificar a este número de establecimientos.

Tampoco se acreditaron las estrategias que implementó el instituto para garantizar la calidad de los servicios de las 1,221 guarderías de modalidad indirecta.

##### 2017-1-19GYR-07-0259-07-002 **Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social implemente el Modelo Institucional para la Competitividad en todas las guarderías de modalidad directa, a fin de homologar los estándares de calidad de los servicios de las guarderías y garantizar la mejora e innovación de

sus procesos, en términos de los artículos 69, fracción VIII, del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, y segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-1-19GYR-07-0259-07-003 Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social implemente estrategias en las guarderías de modalidad indirecta, a fin de homologar los estándares y garantizar la calidad de los servicios de las guarderías y la mejora e innovación de sus procesos, en términos de los artículos 69, fracción VIII, del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, y segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas para corregir la deficiencia detectada.

**6. *Satisfacción de los usuarios de los servicios de guardería***

En 2017, el IMSS dispuso del indicador “Porcentaje de satisfacción de los usuarios del servicio de guardería”, contenido en la MIR del programa presupuestario E007 Servicios de Guardería, en el cual reportó un resultado del 98.1%, al registrar 1,356,246 puntos satisfactorios en las encuestas de opinión aplicadas, de los 1,382,040 posibles, lo que significó un cumplimiento del 103.3%, respecto del 95.0% previsto.

Los aspectos evaluados por las 47,174 madres y padres de los infantes a los que el instituto les aplicó la encuesta fueron, entre otros, los siguientes: la satisfacción del servicio proporcionado; las condiciones físicas del inmueble, su limpieza y mantenimiento; el tiempo que tardó el instituto para notificarles la disponibilidad de lugares en la guardería y el ingreso del niño a la misma; los motivos de la elección de la guardería; las medidas de seguridad de que dispone el inmueble, y si los niños aplican los buenos hábitos para el cuidado de su salud y desarrollo.

No obstante, el instituto no acreditó la instancia que validó la metodología, ni precisó si la muestra fue representativa del universo total del objeto de estudio.

**2017-1-19GYR-07-0259-07-004 Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social acredite la instancia que validó la determinación de la muestra de las encuestas aplicadas a sus derechohabientes, y la representatividad de la misma, a fin de garantizar que los resultados reflejen la situación real de la prestación del servicio en todas las guarderías, en términos del artículo 69, fracción VIII, del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas para corregir la deficiencia detectada.



## 7. *Seguridad en los establecimientos*

Los sistemas de información del IMSS carecieron de indicadores y metas para reportar los avances, en 2017, en materia de seguridad y protección civil en las guarderías.

Con la revisión de las bases de datos generadas por el IMSS, se verificó que las guarderías cumplieron, en términos generales, con los cinco componentes que establece la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, como se muestra a continuación: las 1,347 en operación en 2017 (100.0%), contaron con sus Programas Internos de Protección Civil (PIPC), de los cuales 2 (0.14%) no fueron aprobados, aunque están en proceso de ser autorizados por la entidad local competente, y las 1,347 (100.0%) fueron sujetas de evaluación periódica; respecto de las instalaciones físicas, las 1,347 (100%) se ubicaron a una distancia mayor de 50 metros de riesgos potenciales que pusieran en peligro la integridad física y emocional de las niñas y los niños, y 1,347 (100.0%), cumplieron con tener rutas de evacuación, señalización y avisos de protección civil.

En cuanto a los simulacros, se verificó que las 1,347 guarderías (100.0%) realizaron, al menos, uno cada dos meses, y 1,306 (96.9%), efectuaron sesiones informativas para que el personal responsable diera instrucciones a los infantes sobre el comportamiento frente a situaciones de emergencia, ya que antes de la actualización de los estándares de seguridad del instituto en 2017, no se incluía esta información en las cédulas de supervisión. Respecto de las medidas de seguridad contra incendios del inmueble ocupado como guardería, las 1,347 guarderías (100%) cumplieron con ellas, así como con la verificación, por parte de las delegaciones, de su cumplimiento.

A efecto de verificar el cumplimiento de las medidas de seguridad y la sistematización de la información proporcionada por el instituto, la ASF revisó el módulo “Expediente Electrónico” del Sistema de Información y Administración de Guarderías (SIAG), en el que el IMSS registró el cumplimiento en las guarderías, de los 5 componentes que establece la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, asegurando que los servicios se proporcionaron con las medidas de seguridad necesarias.

### 2017-1-19GYR-07-0259-07-005 **Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social establezca indicadores y metas que den cuenta del cumplimiento de las medidas de seguridad y protección civil en las guarderías, con las que ofrece el servicio a los hijos de sus derechohabientes, a fin de disponer de un parámetro de lo que se pretende lograr, respecto de la seguridad en dichos establecimientos, en términos del artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas para corregir la deficiencia detectada.

## 8. *Supervisión de las guarderías del IMSS*

En 2017, el IMSS dispuso del indicador “calidad en el servicio” para monitorear los resultados del cumplimiento de los criterios de seguridad y las condiciones en las que se prestan los servicios de guardería. A efecto de tener un parámetro del cumplimiento de las medidas de seguridad y de los servicios, el instituto estableció un porcentaje de calificación obtenida por las guarderías del 80%, que deriva de las visitas realizadas a las mismas, por lo que, en caso de que sea menor a esa calificación, el instituto brinda asesoría a las guarderías para que implementen las medidas pertinentes hasta que alcancen la calificación de 80% o, incluso, por arriba de ese porcentaje, con la finalidad de que continúen prestando el servicio y se asegure la mejora en la calidad de los servicios.

En ese año, el instituto debió realizar 5,452 supervisiones a las 1,363 guarderías registradas, efectuando 5,402 (99.1%) al cierre de ese año en 1,347 guarderías que operaron en 2017. Al respecto, el IMSS señaló que “34 supervisiones no se realizaron, debido a que las guarderías tuvieron que suspender, temporal o definitivamente derivado del sismo del 19 de septiembre de 2017”, el instituto acreditó que no se efectuaron las 16 supervisiones restantes debido a que: 2 guarderías, que representaron 8 supervisiones, concluyeron su contrato y no se les renovó, por lo que no continuaron operando, y las otras 2, no operaron en 2017, lo cual significó 8 supervisiones; sin embargo, no documentó los informes trimestrales de los resultados de las supervisiones realizadas, lo que no permitió constatar el cumplimiento de los programas anuales de supervisión por parte de sus delegaciones.

De la supervisión, las delegaciones del IMSS emitieron 10,376 observaciones, de las cuales 5,131 (49.5%) fueron por deficiencias en la operación de la guardería; 2,885 (27.8%), vinculadas con deficiencias en la atención que dan a los padres los responsables de otorgar los servicios de guardería; 2,173 (20.9%), por la falta de conservación y mantenimiento de las instalaciones, y 187 (1.8%), por el mal estado del mobiliario y equipo con el que contaba la guardería; sin embargo, con la información proporcionada por el IMSS no fue posible identificar qué medidas implementó el instituto para dar seguimiento a las observaciones emitidas en las visitas de verificación.

### 2017-1-19GYR-07-0259-07-006 **Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social implemente estrategias para asegurar de que sus delegaciones realicen las supervisiones comprometidas en sus programas anuales de supervisión, a fin de garantizar la seguridad e integridad de las niñas y los niños que asisten a las guarderías, en términos del numeral 8.2.10.1, de la Norma que establece las disposiciones para la Operación del Servicio de Guardería, y del artículo segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-1-19GYR-07-0259-07-007 Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social implemente los mecanismos que se requisitaron con el objeto de disponer de los registros sobre el seguimiento a las observaciones derivadas de las supervisiones realizadas por sus delegaciones a las guarderías en las que se ofrece el servicio a los hijos de sus derechohabientes, a fin de garantizar la seguridad e integridad de las niñas y niños que acceden a ellas, en términos del numeral 8.2.10.1, de la Norma que establece las disposiciones para la Operación del Servicio de Guardería, y del artículo segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas para corregir la deficiencia detectada.

**9. Sanciones en los servicios de guardería del IMSS**

Las bases de datos que sustentan las sanciones administrativas que el IMSS impuso a las guarderías y a los servidores públicos que otorgaron los servicios de guardería a los hijos de sus derechohabientes en 2017, por incumplimiento de la normativa, presentó inconsistencias e insuficiencias, toda vez que las cifras contenidas en la base de datos denominada “Sanciones administrativas impuestas”, de 442 guarderías y 205 servidores públicos sancionados, difirieron de las registradas en la identificada como “Información sobre las guarderías del IMSS, al cierre de 2017”, de 212 guarderías y ninguna sanción impuesta a servidores públicos, sin que el instituto acreditara las causas de estas diferencias.

El instituto señaló que los motivos por los cuales se aplicaron sanciones a las guarderías y servidores públicos fueron: “persistencia de incumplimientos en la normativa” e “incumplimiento a la normativa institucional”, sin que especificara a qué se refirió la falta de atención de la norma por parte de las guarderías y de los servidores públicos, ni las medidas implementadas en los casos en que persistieron los incumplimientos, ni acreditó la documentación que sustentara dichas situaciones.

**2017-1-19GYR-07-0259-07-008 Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social establezca mecanismos para disponer de información que permita verificar que se aplicaron las sanciones impuestas a guarderías y servidores públicos responsables de ellas; de los motivos por los cuales fueron impuestas; las medidas implementadas, y la documentación que sustenta la aplicación de las sanciones, en los casos de persistencia del incumplimiento a la norma, a fin de disponer de información confiable, oportuna y suficiente para la adecuada toma de decisiones, en términos de los artículos 69 de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, y segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas para corregir la deficiencia detectada.

**10. Capacitación del personal que presta el servicio en las guarderías**

El IMSS dispuso de indicadores y metas para dar seguimiento y valorar la capacitación que otorgó al personal que laboró en las guarderías en las que ofreció el servicio a los hijos de sus derechohabientes en 2017.

En 2017, el instituto impartió 16,106 cursos de capacitación a 333,393 personas que laboraron en 1,212 (90.0%) de las 1,347 que funcionaron en ese año, sin que acreditara las causas por las que no fue capacitado el personal de las otras 135 (10.0%) guarderías.

El instituto dispuso de un diagnóstico de necesidades, y de un programa nacional de capacitación que sustentó los cursos que se requerían entre el personal responsable de atender y cuidar a los infantes en las guarderías, y del personal que sería capacitado con el propósito de que contribuyeran al desarrollo integral del niño.

La distribución de las 12,410 personas de las guarderías que fueron capacitadas en 2017, para las cuales el instituto dispuso de información sobre su puesto administrativo, fue la siguiente: 8,091 nutriólogos (65.2%); 2,760 pedagogos (22.2%); 1,551 médicos (12.5%); 4 psicólogos y 4 trabajadores sociales, sin que el instituto acreditara el puesto administrativo de las otras 320,983 personas capacitadas en el año.

**2017-1-19GYR-07-0259-07-009 Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social implemente mecanismos para asegurar que el personal responsable de atender y cuidar a las niñas y niños en las guarderías contratadas reciban la capacitación requerida, a fin de garantizar su formación, actualización y certificación, para que tenga las competencias y habilidades requeridas para el cuidado de los niños, en términos de los artículos 54 y 58 de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil; 52 del Reglamento de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, y segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y del numeral 8.2.4.2 de la Norma que establece las disposiciones para la operación del servicio de guardería, emitida por el Instituto Mexicano del Seguro Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas para corregir la deficiencia detectada.

**11. Aplicación de los recursos económicos del programa E007 Servicios de Guardería**

En 2017, el IMSS ejerció 10,217,626.1 miles de pesos en el programa presupuestario E007 “Servicios de Guardería”, inferiores en 4.5% a los aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (10,695,893.3 miles de pesos), sin que el instituto justificara las causas de la variación. El presupuesto ejercido fue igual que el modificado.

El costo total de la atención de las niñas y los niños en las guarderías del IMSS, en 2017, fue de 9,885,151.3 miles de pesos, que resulta de la suma del gasto de operación acumulado de

la modalidad de prestación indirecta de 7,560,314.2 miles de pesos (76.5%) y de la modalidad de prestación directa, de 2,324,837.1 miles de pesos (23.5%); monto que formó parte de los 10,217,626.1 miles de pesos ejercidos en el programa E007 Servicios de Guardería, y el 3.3% (332,474.8 miles de pesos) fueron gastos administrativos en que incurrió el instituto para la gestión del programa en oficinas centrales.

El costo promedio anual por niña y niño en las guarderías de modalidad de prestación directa del instituto fue de 9.6 miles de pesos, superior en el 166.7% al costo registrado en la modalidad de prestación indirecta, de 3.6 miles de pesos, debido a que, de acuerdo con el IMSS “en las guarderías de prestación indirecta el instituto traslada a un tercero el costo de la inversión, así como todos los gastos de operación, por lo que el instituto sólo paga una cuota unitaria por la parte proporcional del mes en que un niño estuvo inscrito en la guardería. Para el caso de las guarderías de prestación directa, los costos son por cuenta del instituto, con la independencia de si el niño estuvo inscrito durante todo el mes o no”, y que está considerado en el “Contrato Plurianual de Prestación del Servicio de Guardería”, que suscribe el instituto con cada uno de los particulares, en el que se especifica que serán los contratantes los que cubrirán los costos de la inversión y los gastos de operación de los servicios de guardería que ofrecerán.

#### 2017-1-19GYR-07-0259-07-010 **Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social implemente los mecanismos de control que se requieran para disponer de la información que justifique las razones de las modificaciones entre el presupuesto original y el ejercido del programa presupuestario E007 "Servicios de Guardería", a fin de contar con sistemas de información confiables y oportunos que posibiliten administrar los recursos públicos federales con criterios de rendición de cuentas, en términos de los artículos 1o, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **12.** *Sistema de control interno en el Instituto Mexicano del Seguro Social*

Para 2017, el diseño del Sistema de Control Interno del IMSS para la atención y cuidado de las niñas y los niños de 43 días a 4 años de edad en las guarderías, que contribuya en su desarrollo integral, proporcionó una seguridad razonable en el logro de los objetivos y metas institucionales, como se muestra a continuación:

##### Ambiente de Control

El instituto acreditó los documentos normativos que establecen la definición de responsabilidades, la misión, visión, metas y objetivos institucionales; los códigos de ética y de conducta; los manuales de organización; el catálogo con la descripción y actualización de los perfiles de puestos; las encuestas de clima organizacional; los mecanismos para evaluar y

actualizar el control interno en cada ámbito de competencia, así como la existencia del Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés.

#### Administración de riesgos

El instituto acreditó la metodología de Administración de Riesgos en cada etapa del proceso, demostró que las actividades de control interno atienden y mitigan los riesgos identificados, y que son ejecutadas por el servidor público facultado conforme a la normativa, y dispuso de un procedimiento formal que establece la obligación de los responsables de los procesos que intervienen en dicha administración.

#### Actividades de control

El IMSS sustentó las actividades de control que ayudan a dar respuesta y reducir los riesgos de cada proceso; que tiene definidas actividades de control en cada proceso, para cumplir con las metas comprometidas; que tiene en operación los mecanismos del proceso, que miden su avance, y se analizan las variaciones en el cumplimiento de los objetivos y metas Institucionales; que ha establecido estándares de calidad; que cuenta con mecanismos para identificar y atender la causa raíz de las observaciones determinadas por las diversas instancias de fiscalización; que ha identificado en los procesos la causa raíz de las debilidades de control interno determinadas; que evalúa y actualiza las políticas, procedimientos, acciones, mecanismos e instrumentos de control; que se atienden, en tiempo y forma, las recomendaciones y acuerdos de los Comités Institucionales; que existen actividades de control desarrolladas, mediante el uso de TIC's; que se identifican y evalúan las necesidades de utilizar TIC's en las operaciones y etapas del proceso, y que se cancelan oportunamente los accesos autorizados del personal que causó baja, tanto a espacios físicos como a TIC's.

#### Información y comunicación

El instituto acreditó: la existencia de mecanismos para generar información relevante y de calidad; de instrumentos para verificar que la elaboración de informes, respecto del logro del plan estratégico, objetivos y metas institucionales, cumplan con las políticas, lineamientos y criterios establecidos; que dentro del sistema se genera información, de manera oportuna, suficiente y confiable; que cuenta con el registro de acuerdos y compromisos, correspondientes a los procesos, aprobados en las reuniones del Órgano de Gobierno, de Comités Institucionales y de grupos de alta dirección, así como de su seguimiento; del mecanismo específico para el registro, análisis y atención oportuna de quejas y denuncias, y que cuenta con un sistema de Información que, de manera integral, oportuna y confiable, permite a la alta dirección la toma de decisiones.

#### Supervisión y mejora continua

El instituto demostró que realiza las acciones correctivas y preventivas que contribuyen a la supervisión permanente de los cinco componentes de control interno, así como el uso de los resultados de las auditorías de instancias fiscalizadoras para proponer acciones de mejora en

la evaluación de los procesos sustantivos de control interno, por el titular de la institución y de alguna instancia independiente, para la evaluación de la suficiencia y efectividad de los controles establecidos.

**13. Rendición de cuentas de los servicios de guarderías**

La información reportada por el IMSS en la Cuenta Pública 2017 sobre los resultados obtenidos en cada uno de los nueve indicadores del programa presupuestario E007 "Servicios de Guardería" no fue suficiente para determinar en qué medida cumplió el objetivo contenido en la MIR de ese año, de "contribuir a promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de 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)", ni lo señalado en el PEF, de "contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza, mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que buscan empleo, trabajan o estudian y acceden a los servicios de cuidado y atención infantil".

**2017-1-19GYR-07-0259-07-011 Recomendación**

Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social implemente mecanismos que aseguren que la información que se reporta en la Cuenta Pública permita evaluar el cumplimiento del objetivo del programa presupuestario E007 Servicios de Guardería, de "contribuir a promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos, en un marco de 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)", a fin de contar con información suficiente, clara y oportuna que posibilite la adecuada rendición de cuentas de la gestión pública, en términos de los artículos 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y segundo, numeral 9, norma segunda, párrafo segundo, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas para corregir la deficiencia detectada.

**14. Contribución de los servicios de guardería en el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible**

En 2017, en el marco de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) comprometidos por México ante la Organización de Naciones Unidas, el IMSS señaló que en la Estrategia Nacional de la Agenda 2030 funge como apoyo de las Unidades de Estado Coordinadoras de los ODS, responsables de informar directamente al Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CTEODS), ya que dicho comité coordina los trabajos de carácter conceptual, metodológico y operativo en el marco del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía, con los que se generan y actualizan periódicamente los indicadores, a partir de los cuales se diseñan y evalúan las políticas públicas para el cumplimiento de los

ODS. Asimismo, acreditó que el Director General de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y Presidente del CTEODS designó al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) como Unidad del Estado coordinadora del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niña”.

Respecto de la alineación de la política de mediano y corto plazo, y de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E007 “Servicios de Guardería” con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, se verificó que existe congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, y la MIR del programa E007 “Servicios de Guarderías”, del IMSS, toda vez que los documentos se orientan a la promoción de la igualdad entre los géneros.

El instituto señaló que únicamente contribuye en el cumplimiento de los ODS, proporcionando información al INMUJERES, mediante el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), en cuanto a la población atendida, la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, las medidas que se realizarán para el siguiente semestre; sin embargo, no tiene injerencia en la definición de los indicadores, respecto de la Agenda 2030, ya que no forma parte del Comité Técnico especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ni participa en las mesas de trabajo previstas en el Programa de trabajo 2016-2018 de ese comité técnico.

### ***Consecuencias Sociales***

A 2017, la cobertura de las 1,363 guarderías de que dispuso el IMSS no fue suficiente para garantizar que, a la totalidad de infantes, con edades de entre 43 días de nacidos y 4 años, cuyos padres solicitaron su incorporación al programa en ese año, tuvieran acceso a los servicios de guardería, toda vez que atendió a 200.0 miles de hijos de sus derechohabientes, quedando en lista de espera, 28.6 miles de niños (12.5%), y no aseguró que el servicio que prestaron las guarderías se realizara en las mismas condiciones de calidad y seguridad, por lo que no se está garantizando el interés superior de todos los infantes, consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Se determinaron 10 observaciones, de la cual fue 1 solventada por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 9 restantes generaron: 11 Recomendaciones al Desempeño.

### ***Dictamen***

El presente se emite el 13 de junio de 2018, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el propósito de fiscalizar los servicios de guarderías del IMSS para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas. Se



aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

El problema público que busca atender la intervención gubernamental, mediante los servicios de guardería, es que las niñas y niños no tienen acceso a dichos servicios con calidad y seguridad, debido a la mala distribución y saturación de las guarderías; el desconocimiento de los asegurados, del derecho al servicio por falta de difusión del programa; la insuficiencia presupuestaria y de espacios para atender la demanda, así como la carencia de capacitación continua a las personas que laboran en ellas. Lo anterior, provoca que existan niñas y niños, hijos de los derechohabientes del instituto, sin acceso al servicio de guarderías; que la atención y el cuidado de los infantes no respondan al desarrollo integral del menor; que los derechohabientes que no tienen acceso al servicio de cuidado de sus hijos se vean forzados a pagar a alguna institución privada; que el cuidado y atención de los infantes no responda al interés superior de la niñez establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que no se garantice su desarrollo social, psicológico, físico y emocional.

Para atender este problema, en 2011, el Ejecutivo Federal emitió la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (LGPSACDII), con el propósito de contar con un ordenamiento legal que posibilite uniformar principios, criterios y estrategias en la prestación de servicios y el desarrollo de actividades de los centros de atención a los infantes, en cualquiera de sus modalidades, que permita asegurar el acceso a las guarderías, y establecer medidas de: seguridad y protección civil; calidad en la prestación del servicio; capacitación del personal responsable de atender y cuidar a las niñas y niños, así como de supervisión en el funcionamiento de las guarderías, con el fin de garantizar el desarrollo integral infantil, bajo el principio del interés superior de los menores. A efecto de garantizar la prestación de estos servicios a sus derechohabientes con hijos de entre 43 días y 4 años de edad, susceptibles de acceder a las guarderías, en 2017, y el IMSS ejerció 10,217,626.1 miles de pesos en el programa presupuestario E007 "Servicios de Guardería", para otorgar los servicios de cuidado y atención de las niñas y niños en las 1,363 guarderías registradas en ese año con las que ofrece el servicio a los hijos de sus derechohabientes, de las cuales 142 fueron propias y 1,221 contratadas, y en las que se atendió a 200.0 miles de infantes.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, respecto de asegurar el acceso a las guarderías, en 2017, de los 228.6 miles de hijos de los derechohabientes que solicitaron su incorporación a las guarderías, 200.0 miles de niños (87.5%) lograron ingresar, y 28.6 miles (12.5%) permanecieron en lista de espera, pese a la existencia de lugares, ya que el porcentaje de utilización de la capacidad instalada de las estancias fue del 80.5%.

En cuanto a las medidas de seguridad y protección civil de las guarderías, en términos generales, el instituto cumplió con los cinco componentes que establece la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil en las guarderías con las que ofrece el servicio a los hijos de sus derechohabientes.

Por lo que corresponde al diseño normativo del programa, en términos generales, fue congruente con las disposiciones establecidas en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil y su reglamento. Lo que contribuye a tener seguridad de la alineación entre la LGPSACDII y las normas que rigen la prestación de los servicios de guardería en el IMSS, y a cumplir con el interés superior de la niñez.

En materia de calidad, en 2017 el instituto certificó a 78 (54.9%) de las 142 guarderías propias, mediante la aplicación del “Modelo de Competitividad” diseñado por el instituto, enfocado en la mejora e innovación de los servicios, y 64 (45.1%) no lo implementaron, sin que el instituto acreditara las causas. En cuanto a las 1,221 guarderías contratadas, no documentó las estrategias que implementó para garantizar la calidad de los servicios.

Respecto de la satisfacción de los usuarios de los servicios de guardería, en 2017, el instituto aplicó 47,174 encuestas de opinión a igual número de madres y padres de los infantes, para conocer su percepción, respecto de los servicios que ofrecen las guarderías, sobre los aspectos siguientes: satisfacción del servicio proporcionado; condiciones físicas del inmueble, limpieza y mantenimiento; tiempo que tardó el instituto para notificarles la disponibilidad de lugares en la guardería y el ingreso del niño a la misma; motivos de la elección de la guardería, y medidas de seguridad de que dispone el inmueble, registrando un porcentaje de satisfacción del 98.1%. No obstante, el instituto no acreditó la instancia que validó la metodología, ni precisó si la muestra fue representativa del universo total del objeto de estudio.

Por lo que se refiere a la capacitación del personal responsable de atender a las niñas y niños en las guarderías, en 2017, el instituto impartió 16,106 cursos de capacitación a 333,393 personas que laboraron en 1,212 (90.0%) de las 1,347 guarderías que funcionaron en ese año, sin que el instituto acreditara las causas por las que no fue capacitado el personal de las otras 135 guarderías.

Por lo que corresponde a la supervisión del funcionamiento de las estancias, en el año que se evalúa, el instituto realizó 5,405 visitas de supervisión a las guarderías, el 99.1% de las 5,452 programadas, de las que se emitieron 10,376 observaciones: 5,131 (49.5%), por deficiencias en la operación de la guardería; 2,885 (27.8%), vinculadas con la atención que dan a los padres los responsables de otorgar los servicios de guardería; 2,173 (20.9%), por la falta de conservación y mantenimiento de las instalaciones, y 187 (1.8%), por el mal estado del mobiliario y equipo con el que cuenta la guardería; sin embargo, no fue posible identificar las medidas que implementó el instituto para dar seguimiento a las observaciones.

Respecto del desarrollo integral infantil, en ese año, el instituto dispuso de la herramienta denominada “Evaluación del Desarrollo del Niño”, con la que valoró el avance y desarrollo de las capacidades de los infantes, información que emana del Sistema de Información y Administración de Guarderías (SIAG). En dicho sistema se registra la información de cada uno de los niños, a fin de darles seguimiento, para valorar la evolución de sus capacidades y dar cuenta de su desarrollo psicosocial, de lenguaje, psicomotriz y cognoscitivo.

El costo promedio anual por el cuidado y atención de los infantes en 2017, en las guarderías del IMSS, fue de 9.6 miles de pesos, 166.7% más que los 3.6 miles de pesos registrados en la modalidad de prestación indirecta, debido a que en esta última modalidad el instituto traslada a un tercero el costo de la inversión y los gastos de operación, pagando el IMSS únicamente una cuota unitaria por la parte proporcional del mes en que el niño está inscrito en la guardería.

En opinión de la ASF, en 2017, el IMSS dio servicios de guardería a 200.0 miles de niñas y niños, lo que representó el 87.5% de los 228.6 miles de hijos de los derechohabientes para los que se solicitó su incorporación, mientras que 28.6 miles permanecieron en lista de espera, por lo que no atendió a la totalidad de las solicitudes presentadas por los derechohabientes no obstante que la capacidad utilizada de las mismas fue del 80.5%. El instituto presentó deficiencias en el cumplimiento de las medidas establecidas en la LGPSACDII, relativas al acceso a las guarderías, la supervisión y la capacitación al personal, ya que: no logró cubrir la demanda de los infantes que quedaron en lista de espera; no implementó el “Modelo Institucional para la Competitividad” en 64 guarderías de modalidad directa, no acreditó las estrategias para garantizar la calidad de los servicios en las 1,221 guarderías contratadas, y no documentó las medidas que realizó para dar seguimiento a las observaciones derivadas de las supervisiones a las guarderías.

Por ello, las recomendaciones de la ASF están orientadas principalmente a que establezca mecanismos para atender la demanda del servicio que presentan sus derechohabientes, con hijos con edades de entre 43 días de nacidos y 4 años; capacitar al personal responsable de atender a las niñas y niños en las guarderías, y detectar y reducir los riesgos que afecten la integridad de los niños y niñas que reciben los servicios, a fin de garantizar el cumplimiento del interés superior de la niñez.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Lic. José Joaquín Cano Arroyo

Lic. Marisela Márquez Uribe

***Comentarios de la Entidad Fiscalizada***

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

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Evaluar la lógica horizontal y vertical de la MIR 2017 del programa presupuestario E007 "Servicios de Guardería".
2. Evaluar el diseño normativo y programático del programa presupuestario E007 "Servicios de Guardería" de 2017.
3. Evaluar la cobertura de atención del programa de Servicios de Guardería, en 2017, de menores de 43 días de nacidos a 4 años de edad, hijos de los derechohabientes del IMSS.
4. Determinar en qué medida, en 2017, el IMSS, mediante los servicios de alimentación; actividades físicas y recreativas, y de atención médica otorgados en las guarderías infantiles, contribuyó en el desarrollo integral y el respeto de sus derechos como infantes de los hijos de los derechohabientes.
5. Evaluar la calidad con la que el IMSS otorgó los servicios de guardería a las niñas y niños, hijos de sus derechohabientes, en 2017.
6. Evaluar la satisfacción de los derechohabientes por los servicios de guardería otorgados por el instituto a las niñas y niños, en 2017.
7. Verificar que, en 2017, el IMSS cumplió con las normas de seguridad y de protección civil para garantizar la integridad física y psicológica de las niñas y niños en sus guarderías.
8. Verificar que, en 2017, el IMSS supervisó la operación de las guarderías, conforme a su programa anual de supervisión.
9. Verificar que, en 2017, el IMSS impuso sanciones a las guarderías que no cumplieron con la normativa aplicable.
10. Verificar que el personal que laboró en los centros que prestaron servicios de guardería en 2017 recibió capacitación para fortalecer y asegurar la atención adecuada a las niñas y los niños.
11. Verificar el presupuesto original, modificado y ejercido de 2017 del IMSS en los servicios de guardería.
12. Verificar que el sistema de control interno del IMSS de 2017 garantizó el cumplimiento razonable de los objetivos y metas del instituto, en materia de guarderías infantiles.
13. Verificar que la información presentada por el IMSS en la Cuenta Pública 2017 permitió constatar si se cumplieron los objetivos y metas de los servicios de guardería.

14. Verificar los avances del IMSS a 2017 en el cumplimiento del compromiso internacional asumido por México, de asegurar que las niñas y niños tengan acceso a los servicios de atención y desarrollo en la primera infancia, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria, incluido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

#### *Áreas Revisadas*

Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales; Coordinación de los Servicios de Guardería para el Desarrollo Integral Infantil; División de Expansión del Servicio de Guardería; División de Desarrollo Integral Infantil; División de Regulación y Esquemas de Contratación del Servicio de Guardería, y División de Monitoreo y Evaluación del Servicio de Guardería, del IMSS.

#### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

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

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 10, párrafo segundo; 27, párrafo segundo
2. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 45.
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículo 54
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo segundo, título segundo, numerales 9 y 11, normas segunda, cuarta y quinta, párrafos primero, tercero y sexto; Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, apartado IV "Disposiciones específicas", numeral 18; Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados; Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, artículo 9, 41, 42, 43, 44, 45 y 49; Reglamento de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, artículo 19, párrafo segundo; Norma que Establece las Disposiciones para la Operación del Servicio de Guardería, numeral 8.2.3.1, 8.2.4.2., 8.2.10.1., 8.2.3.1 ; Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, artículos 9 y 12, fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII, IX y X; Norma que establece las disposiciones para la Operación del Servicio de Guardería, numeral 8.2.10.1; numeral 8.2.3.1

#### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

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

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

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