



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLÓGICOS

**Impacto social y aportaciones de la normatividad
del Instituto Mexicano del Seguro Social
a la Ley Nacional de Guarderías
(2009-2011)**

TESINA

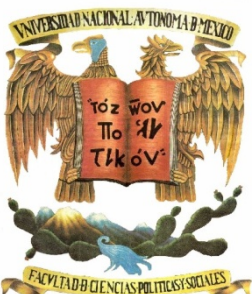
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO
DE LICENCIADA EN SOCIOLOGÍA

PRESENTA

MARÍA ESTELA GARCÍA ESTEVES

DIRECTORA

DOCTORA NEDELIA ANTIGA TRUJILLO



CIUDAD UNIVERSITARIA

2012



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

RECONOCIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Al Centro de Educación Continua de la FCPyS

Al Instituto Mexicano del Seguro Social

AGRADECIMIENTOS

AL HONORABLE JURADO

Dra. María Dolores Muñozcano Skidmore

Dra. Delia Selene de Dios Vallejo

Dra. Nedelia Antiga Trujillo

Mtra. Blanca Estela Audirac Velázquez

Mtro. Gabriel Jacobo Alavez Medina

con admiración y respeto

**A la Lic. Nabiha Mohammad Sáade Záblah
por su apoyo incondicional y su confianza**

**A mis compañeros de la Coordinación de Guarderías y
la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales
por su generosidad y ejemplo**

**A mis queridos Maestros
Dra. Nedelia Antiga Trujillo
Mtro. Guillermo Tenorio Herrera
por el amor a su vocación**

**A Dios,
Por la oportunidad de vivir y estar conmigo a cada paso,
por fortalecer mi corazón y haber puesto en mi camino,
a personas que han sido soporte y compañía, mis Amigos**

**A mi Familia,
A la memoria de mis Padres, Hermanos Alfonso y Gisela
a mi Hermano y Almita
a Blanca y Gisele
por su compañía en esta aventura de vivir**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO HISTÓRICO DEL SERVICIO DE GUARDERÍAS	4
1.1 Estado Benefactor, Políticas Públicas e Interacción Social	4
1.2 Antecedentes y Contexto del Servicio de Guarderías	8
1.3 Otorgamiento del Servicio de Guarderías como Componente de la Política Social del Estado Mexicano	14
1.4 Origen y Desarrollo de las Guarderías del IMSS	16
1.5 Esquemas de atención del Sistema de Guarderías IMSS	22
1.6 Incendio de la Guardería ABC, Factor de Cambio	33
CAPÍTULO 2. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE GUARDERÍAS IMSS	36
2.1 Diagnóstico Integral del Sistema de Guarderías IMSS	36
2.2 Seguridad Integral y Protección Civil, Elementos Clave en la Normatividad del Servicio de Guarderías IMSS	39
2.3 Calidad en el Servicio, Reingeniería y Rediseño de Procesos Normativos del Servicio de Guarderías IMSS	45
2.4 Proyecto <i>DAR</i> , Desarrollo Armónico, nuestra Responsabilidad	52
2.5 Transparencia, Respuesta a un Reclamo Social	62
CAPÍTULO 3. IMPACTO SOCIAL DE LA LEY NACIONAL DE GUARDERÍAS VS MARCO JURÍDICO-NORMATIVO DEL SISTEMA DE GUARDERÍAS DEL IMSS	71
3.1 Contenido de la Ley Nacional de Guarderías	71
3.2 Contenido del Marco Jurídico-Normativo del IMSS en materia de Guarderías	75
3.3 Mejoras Incluidas en la Normatividad para el Servicio de Guarderías del IMSS	81
CONCLUSIONES	84
FUENTES DE CONSULTA	86

INTRODUCCIÓN

El 5 de junio de 2009 tuvo lugar en la ciudad de Hermosillo, Sonora, el incendio de la Guardería ABC, que bajo el esquema vecinal comunitario, brindaba servicio de guardería a los menores hijos de madres trabajadoras inscritas en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Este incendio provocó la muerte de 49 niños y lesiones a 55 menores más.

Derivado de este hecho, el Instituto Mexicano del Seguro Social dirigió sus esfuerzos al fortalecimiento de un *Nuevo Modelo de Guardería* basado en el otorgamiento de un servicio cuyas características principales fueran seguridad, calidad y transparencia, en el ámbito de acción de la Coordinación de Guarderías del IMSS, a su vez el ámbito normativo del área directriz y de coordinación las actividades de las instancias delegacionales del Sistema de Guarderías IMSS en el nivel nacional.

Para garantizar este objetivo, el IMSS, por conducto de la Coordinación de Guarderías, procedió a la realización de un diagnóstico integral del servicio de guardería, el cual incluyó la revisión y análisis de prácticas de referencia en el nivel nacional e internacional con el propósito de identificar las mejores prácticas aplicables, así como áreas de oportunidad para la mejora de los procesos y de la normatividad interna para el otorgamiento del servicio de guardería.

El desarrollo de este proceso ha tenido lugar a partir de junio de 2009 y tuvo el cumplimiento de una primera etapa, que concluyó en septiembre de 2011 con la implantación en el nivel nacional del Proyecto *DAR* Desarrollo Armónico nuestra Responsabilidad, que incluye la reingeniería de los procedimientos que rigen las actividades del Sistema de Guarderías del IMSS, así como la actualización de los criterios correspondientes a las medidas de seguridad y protección civil en las unidades operativas.

Lo anterior, se ha llevado al cabo paralelamente a las acciones que el gobierno federal ha implementado, a partir de la tragedia ocurrida el 5 de junio de 2009 en la Guardería ABC, a través del Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles, el cual culminó con la promulgación de la *Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil*, el 23 de octubre de 2011.

En este contexto se inscribe el desarrollo de esta tesina, cuyo objetivo es identificar el impacto social que han tenido las aportaciones del proceso de reingeniería y actualización normativa en materia de seguridad, calidad y transparencia en el Sistema de Guarderías del IMSS, y que se han contemplado en la Ley Nacional de Guarderías.

La hipótesis que se buscó comprobar, con este trabajo, es mostrar cómo a partir las presiones sociales, ante un evento de las características que tuvo el siniestro de la Guardería ABC, se pueden canalizar y capitalizar de manera positiva por el Estado, al conducir los efectos de este mismo evento, dentro del ámbito de generación y aplicación de las políticas públicas, de un modo incluyente y comprometido con la sociedad.

Los esfuerzos del Instituto Mexicano del Seguro Social, en este caso en particular, para responder a las demandas de la sociedad civil, a fin de otorgar un servicio de guarderías de vanguardia y con pleno respeto y reconocimiento de los derechos de los menores a un desarrollo integral y con la garantía irrenunciable de salvaguardar en todo momento su integridad física durante su estancia en el Sistema de Guarderías del IMSS.

Asimismo, dentro de nuestras posibilidades, se documentó el impacto social que este proceso ha tenido, tomando en cuenta para ello, el índice de satisfacción del servicio mostrado a partir de la implementación del Proyecto *DAR* y de una serie de mecanismos de participación ciudadana para verificar la calidad del servicio otorgado en el Sistema de Guarderías del IMSS.

Respecto al contenido de esta tesina, se desarrolló en tres capítulos:

En el Capítulo 1. se parte de la descripción de las características y elementos que definen el concepto del Estado de Benefactor como referente de las políticas públicas, que en materia seguridad social el gobierno ha definido como compromiso hacia la sociedad.

También se menciona el origen y desarrollo del servicio de guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social y se documenta el marco jurídico que le da sustento.

Por ser un elemento fundamental en la generación de la *Ley Nacional de Guarderías* y del proceso de reingeniería del IMSS, se dedica un apartado al siniestro de la Guardería ABC de Hermosillo Sonora, enfatizando su importancia como factor de cambio.

En el Capítulo 2. se documentan los principales factores que dieron como resultado el fortalecimiento del Sistema Nacional de Guarderías del IMSS, a partir de la implementación de un diagnóstico integral del Sistema; tomando como elementos clave la seguridad integral del menor y los rubros de la protección civil y la calidad del servicio.

Además, se hace referencia a las etapas de la reingeniería de los procesos de operación interna que dieron origen a la implementación del Proyecto *DAR*, Desarrollo Armónico, nuestra Responsabilidad, dentro de un marco de Transparencia, como respuesta a un reclamo social.

En el Capítulo 3. se señalan los elementos que dieron origen a la *Ley Nacional de Guarderías*, y los puntos de coincidencia con el proceso de actualización normativa del Instituto Mexicano del Seguro Social, dado durante este proceso conducente a afirmar que la normatividad del IMSS en materia de guarderías se encuentra a la vanguardia en el ámbito nacional.

Se anotan también las conclusiones del texto y desde luego las fuentes consultadas.

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO HISTÓRICO DEL SERVICIO DE GUARDERÍAS

1.1 Estado Benefactor, Políticas Públicas e Interacción Social

Como ya se anotó en la introducción de la presente tesina, el 5 de junio de 2009 ocurrió un episodio lamentable en todos los sentidos, como lo fue el incendio de la guardería ABC de Hermosillo, Sonora, el cual, entre sus repercusiones ha llevado al mejoramiento del servicio de guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Y para explicar el por qué y para qué el IMSS proporciona este servicio de guarderías tienen que verse cuáles son los objetivos, la misión y visión del propio Instituto.

Lo anterior conlleva también a revisar los motivos por los cuales surgió el IMSS y analizar su desarrollo como un elemento primordial en el proceso de redistribución de la riqueza, en lo referente a políticas redistributivas, y como factor clave en la elaboración de políticas públicas orientadas al bienestar de la sociedad, es necesario dar una breve introducción del papel y desarrollo del Estado Mexicano, que se ha caracterizado, a partir de la época posrevolucionaria por ser un Estado Benefactor, cuyo sustento ideológico y jurídico se encuentra en la Constitución de 1917,

que es un documento crucial en la historia de la creación del Estado, el primero desde la Revolución francesa en definir la responsabilidad del Estado por atenuar la desigualdad social: en materia de reparto de tierras, de reglamentación de la relación entre capital y trabajo, de seguridad social (incluyendo la salud), de educación (gratuita, laica y obligatoria), y de vivienda popular. A pesar de que el México posrevolucionario tardaría varias décadas para hacer efectivas todas estas reformas, el texto constitucional constituyó, desde sus inicios, un eje organizador y

*legitimador tanto de las demandas sociales como de la respuestas estatales a éstas.*¹

Si bien se podría decir que el país precursor del Estado de Bienestar fue la Alemania unificada durante los años del canciller Bismarck, habría que esperar hasta la tercera o cuarta década del siglo XX para que apareciera una tendencia bien definida del referido Estado Benefactor.

En el nivel internacional, la Segunda Guerra Mundial produjo una declinación del caudal de importaciones hacia nuestro país, lo que favoreció en México la adopción de una política de sustitución de importaciones, promoviéndose así el desarrollo industrial local.

Esta coyuntura histórica generó la promoción, por parte del Estado Mexicano, de una política de unidad nacional que contribuyó al control de grandes masas de trabajadores a través del desarrollo del sindicalismo, que surgía como factor de mediación de las demandas obreras.

La sucesión presidencial de 1940, en México, del General Lázaro Cárdenas al General Manuel Ávila Camacho, marca la transformación del proyecto nacional populista hacia un modelo de desarrollo neoliberal, en el que el desarrollo nacional se concebía a partir del apoyo al desenvolvimiento de la industria privada; en este proyecto, el Estado se convirtió en un aparato promotor de la expansión de capital privado.

¹Viviane Brachet-Márquez, *El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2000)*. (El Colegio de México)En: Riesco Manuel (editor), *Social Policy in a Development Context. Latin America. A New Developmental Welfare State in the Making?* (Draft paper prepared within the UNRISD Research Area 'Social Policy in a Development Context'), Ginebra, Suiza, United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD, 2004[en línea], Dirección URL:<http://portalacademico.cch.unam.mx/materiales/prof/.../hist/.../Brachet.doc>, [consulta 29 de mayo de 2012].

El Estado Benefactor se erige como administrador y generador de satisfactores en el nivel público y social

además de ciertos derechos característicos – libertad, propiedad e igualdad- aparecen instancias menos tradicionales como el derecho a la misma educación general , sin diferencias de sexo o clases, el derecho de cada uno a elegir su vocación o profesión. Muchos más inusuales para la época son aquellos derechos que se califican en relación con el cuerpo y los medios de existencia: alimentación, vestimenta, habitación, salud, trabajo y tiempo libre.²

Para Amartya Sen, Premio Nobel de Economía en 1998, la idea subyacente del Estado de Bienestar, en cierto sentido, es la de una sociedad interdependiente, donde la idea de la responsabilidad está ampliamente compartida³.

Sen define así la naturaleza del Estado de Bienestar

La naturaleza del Estado de bienestar consiste en ofrecer algún tipo de protección a las personas que sin la ayuda del Estado puede que no sean capaces de tener una vida mínimamente aceptable según los criterios de la sociedad moderna.⁴

Las funciones y alcances del Estado de Bienestar en su relación con la sociedad civil se consignan en palabras de Gregorio Rodríguez Cabrero,

en que éste [el Estado de Bienestar] ha sido y es aún un conjunto de instituciones estratégicas necesarias para la regulación del mercado, para la reproducción de la fuerza de trabajo, para la

² Hugo E. Biagini, *Precursores del Estado benefactor*, [en línea].

Dirección URL: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27049>, [consulta, 29 de mayo de 2012].

³Amartya Kunar Sen, *El Futuro del Estado de Bienestar*, [en línea],

Dirección URL: http://red.pucp.edu.pe/ridei/wp-content/uploads/biblioteca/Amartya_Sen_El_futuro_del_Estado_Bienestar.pdf, [consulta, 29 de mayo de 2012].

⁴Idem.

*gestión de una parte importante de conflictos sociales y como garantía de la acumulación económica en su conjunto.*⁵

Podemos enmarcar en este contexto la evolución y desarrollo del concepto del Estado de Bienestar que respondía a decir de Rodríguez Cabrero, a las siguientes demandas:

*garantizar una adecuada reproducción social de la clase trabajadora industrial adecuándola al sistema fordista de producción y consumo: y mediaba en los conflictos sociales entre capital y trabajo estimulando la concertación social y situando el campo del conflicto político en la rutinización del sistema de partidos en competencia.*⁶

En las últimas décadas, las características del Estado de Bienestar han sido influidas por nuevas realidades socioeconómicas, fenómenos como la privatización misma de algunos esquemas de bienestar por parte de las empresas hacia sus trabajadores, que adquieren un carácter complementario de los ofertados por el Estado.

Los cambios demográficos y de esperanza de vida de la población, han desarrollado la demanda de necesidades crecientes de satisfactores sociales y de salud.

La descomposición del núcleo familiar como factor de cohesión social, ha originado la pérdida del peso asistencial de la familia.

Asimismo, la descentralización de los sistemas e instituciones de bienestar social por parte del Estado, han debilitado su influencia y han creado en la sociedad, una creciente insatisfacción de sus necesidades y demandas.

⁵ Gregorio Rodríguez Cabrero, Comp. *Estado, Privatización y Bienestar: un Debate de la Europa Actual*, Icaria Editorial, 1991, p.14.

⁶ Gregorio Rodríguez Cabrero, Comp. *Estado, Privatización y Bienestar: un Debate de la Europa Actual*, Icaria Editorial, 1991, p.14.

Aunado a lo anterior, al nivel estatal y en el ámbito de participación de la sociedad civil, se asiste a un auge cada vez mayor de sistemas descentralizados y participativos de bienestar social.

Hoy, el Estado de Bienestar es objeto de una fuerte presión y crítica por parte de organismos privados y organizaciones no gubernamentales, bajo las cuales la sociedad demanda la satisfacción de mayores necesidades en los rubros de salud, educación, deporte, cultura y esparcimiento.

Lo que genera una nueva orientación de sus objetivos bajo un nuevo esquema de participación e integración del quehacer de las mismas organizaciones no gubernamentales, que en una dinámica de retroalimentación, a la vez que demandan la solventación de mayores satisfactores sociales, crean así mismo, un tejido que da soporte y respaldo a las acciones y políticas públicas del Estado de Bienestar, mediante encuestas de satisfacción del servicio, como es el caso de organizaciones como Transparencia Mexicana.

Se redimensiona así el concepto de Estado de Bienestar, mediante un acercamiento a la sociedad civil y la creación de políticas públicas basadas en la transparencia y énfasis en la calidad de los servicios otorgados a la sociedad.

1.2 Antecedentes y Contexto del Servicio de Guarderías

Hasta mediados del siglo pasado, la mayoría de las mujeres se dedicaban al cuidado del hogar y de sus hijos. Actualmente las madres y los padres de familia encuentran en las guarderías y los centros de desarrollo infantil un apoyo fundamental que coadyuva de manera importante a sus actividades laborales.

La primera infancia, de los 0 a los 5 años de edad, representa una etapa decisiva en el desarrollo de las capacidades físicas, intelectuales y emotivas de cada niño y niña, y es la etapa más vulnerable del crecimiento.

En esta fase se forman las capacidades y condiciones esenciales para la vida, la mayor parte de las conexiones y desarrollo cerebrales. El amor y la estimulación intelectual permiten a los niños y niñas desarrollar la seguridad y autoestima necesarias. Para ello, su entorno y las condiciones de la vida de la madre son fundamentales.⁷

Lo que las madres y los padres pretenden encontrar en estos lugares, es el cuidado individual proporcionado por especialistas, en un ambiente seguro para el desarrollo de sus hijos, instalaciones y mobiliario congruente con el servicio, higiene, atención pediátrica y alimentación acorde con la edad de cada niño; un trato cálido, actividades recreativas y educativas.

Dentro de los antecedentes del surgimiento de las guarderías, se identifican dos vertientes: la denominada de tipo asistencial –humanitaria- caritativa, y la que se refiere específicamente al ámbito de la seguridad social.⁸

La primera vertiente se refiere a las acciones que en diversos periodos la sociedad ha emprendido para dar protección y ayuda a los menores, su carácter ha consistido básicamente en las acciones de guarda o custodia de infantes.

En las sociedades prehispánicas, según Wright⁹, la familia era considerada como el núcleo básico y se otorgaba a los niños un valor importante en el seno familiar. Para los nahuas que era la cultura dominante en el Valle de México y centro del país los niños eran altamente estimados.¹⁰ En el periodo prehispánico podemos mencionar que parte de los tributos del Imperio Mexica se destinaban a la ayuda de los niños huérfanos como servicio público de asistencia obligatoria.

⁷ Unicef [en línea], Dirección URL, <http://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos.html>, [consulta, 14 de mayo de 2012].

⁸ Esteban G. Domínguez, *Origen de la Guardería Infantil y Breve Cronología de su Evolución en México*, México, IMSS, 1993, p 34.

⁹ David Charles Wright Carr, *La sociedad prehispánica, en las lenguas náhuatl y otomí*, en <http://paginasprodigy.com/dcwright/Sociedad.pdf> consulta, 7 de mayo de 2012.

¹⁰ Colin, Araceli, *La crianza del niño en la cosmovisión náhuatl*, en <http://aracelicolin.org.mx/la-crianza-del-nino-en-la-cosmovision-nahua/>, consulta, 7 de mayo de 2012.

Esta acción en sentido histórico, puede ubicarse como el origen más antiguo de la concepción de guardería; como un espacio explícitamente destinado a la asistencia de menores desprotegidos.¹¹

La conquista española trajo consigo cambios socioculturales significativos, distintas órdenes religiosas crearon inmuebles de carácter hospitalario como la Casa de Cuna fundada en 1767, cuyas regulaciones ya precisaban normas higiénicas y la atención permanente de un médico y un cirujano; la Congregación de la Caridad y su Hospicio y departamento de “Partos Ocultos”(1773) que atendía a las mujeres españolas que concebían fuera del matrimonio; y la Casa Real de Expósitos (1785); la función principal de estas instituciones era la de brindar asistencia a los niños desprotegidos con un propósito caritativo. Su labor se limitaba al cuidado y la alimentación de los niños a través de las “amas” y eran administrados por religiosas. Los niños permanecían ahí hasta los seis años de edad y si no eran adoptados, se les enviaba a un hospicio.¹²

En la educación y el cuidado de los niños, el clero español tuvo un papel preponderante con carácter evangelizador mediante la castellanización y la alfabetización sustentadas en el pensamiento cristiano.

Así, en el periodo colonial, en la Nueva España, la educación y el cuidado de los niños combinaron las tradiciones comunitarias indígenas con costumbres heredadas del régimen católico español.

Al término de la lucha por la independencia de México, se abrió un periodo de enfrentamiento entre liberales y conservadores. Este proceso histórico de construcción del Estado Nación se caracterizó por dar a la educación un papel trascendental.

¹¹ Esteban G. Domínguez, *Origen de la Guardería Infantil y Breve Cronología de su Evolución en México*, México, IMSS, 1993, p 34.

¹² SEP, *Programa de Educación Inicial*, ORSA México, 1992, p 22.

En materia educativo-asistencial se crearon instituciones para dar atención a niños menores de cuatro años hijos de madres trabajadoras.

Es importante mencionar la apertura en 1837 de un local anexo al Mercado del “Volador” para el cuidado de los niños, este recinto se ha caracterizado como el primer intento de brindar atención a la infancia en México.

Esta acción es de singular trascendencia dentro de la evolución del concepto de guardería, ya que la institución creada dentro del mercado del “Volador” de la ciudad de México, se destinó no sólo a la guarda de los infantes hijos de las vendedoras desde una perspectiva social: los niños concurrían a este espacio mientras la madre trabajaba, concepto cercano al que actualmente se tiene de este servicio.¹³

En 1865, la Casa de Maternidad e Infancia fundada y auspiciada por la Emperatriz Carlota Amalia, sustituyó al Hospicio de Pobres y al Departamento de “Partos Ocultos”. Hacia 1869 se creó el “Asilo de la Casa de San Carlos en donde los infantes recibían cuidado y alimentación.

Con el triunfo de los liberales con Benito Juárez a la cabeza, se vivió un proceso de institucionalización de las funciones gubernamentales de asistencia, se creó la Dirección de Beneficencia Pública, adscrita a la Secretaría de Gobernación, la cual de acuerdo a su Reglamento, quedó responsabilizada de la “Casa de la Amiga Obrera” (1886) y de su inspección¹⁴ con la fundación de este centro, se retoma el carácter social ya que esta institución se dedicó a atender especialmente a niños de los seis a los doce años de edad, durante el lapso de trabajo de la madre como obrera.

¹³Esteban G. Domínguez, *Algunos antecedentes históricos relacionados con la protección materno infantil en México*, IMSS Documento inédito, S/F.

¹⁴Manuela Bolea Murga, *Reseña histórica de la educación a la primera infancia en México*, [en línea], Dirección URL, <http://www.imced.edu.mx/Ethos/Archivo/42/42-25.pdf>, [consulta, 20 de mayo de 2012].

La etapa posrevolucionaria marca un largo proceso de cambios en materia educativa y asistencial, se crea la Secretaría de Educación Pública (1921), con José Vasconcelos como su primer titular. Vasconcelos concebía a la educación como un aspecto vital y esencial en el cambio social y desplegó una intensa actividad con la idea de unificar a la heterogénea realidad mexicana mediante un nacionalismo que integrase las herencias indígenas e hispánicas de los mexicanos, por encima de regionalismos.

En el nivel preescolar estos cambios influyeron en una restructuración y ampliación del servicio. Asimismo, en 1921 se llevó a cabo el Primer Congreso del Niño, en el que se abordó la problemática de los Jardines de Niños y el cuidado de la primera infancia.

Derivado de lo anterior, se puede afirmar, que tanto la educación inicial como la asistencia social tuvieron su origen en las actividades que realizaban las instituciones de beneficencia con los menores en circunstancias de orfandad y miseria.

Ejemplo de ello, es el programa de desayunos escolares que en 1928-29 la Asociación Nacional de Protección a la Infancia estableció con un espacio denominado “La Gota de Leche”

Se establecieron además los diez “Hogares Infantiles”, los cuales constituyen el antecedente formal de la educación inicial y que en 1937 cambiaron su denominación por el de “Guarderías Infantiles”.

En ese periodo, la Secretaría de Salubridad, estableció el Departamento de Asistencia Social Infantil y fundó otras guarderías, algunas de ellas contaron con el apoyo de comités privados, para atender a los hijos de los comerciantes del

Mercado de la Merced, de los vendedores ambulantes de la Lotería Nacional y de los hijos de las trabajadoras del Hospital General.¹⁵

Durante el Cardenismo, el Estado Mexicano, terminó con el debate sobre si la atención a los menores de seis años era educativa o asistencial y se reconoció que debía sustituirse el concepto de beneficencia por el de asistencia pública, para proporcionar servicios de salud y atención materno infantil a la población.

La salud, la asistencia y la educación fueron declaradas, mediante leyes, materia de interés público.¹⁶

Así se promovió la creación de instituciones que dieran apoyo estructural, dimensión y estabilidad a la acción social, creando para tal efecto las Secretarías de Asistencia Pública, del Trabajo y Previsión Social, el Departamento Autónomo de Asistencia Social Infantil y la Asociación Nacional de Protección a la Infancia, antecesora del actual Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

La Asociación Nacional de Protección a la Infancia tuvo un papel muy importante en la evolución posterior de las Instituciones destinadas a la asistencia de niños dentro de espacios destinados exprofeso, es decir, de las guarderías.¹⁷

Por lo que respecta a la segunda vertiente, la de la seguridad social, en ella se encuentran los fundamentos que dieron origen al servicio de guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social.

¹⁵Manuela Bolea Murga, *Reseña histórica de la educación a la primera infancia en México*, [en línea], Dirección URL, <http://www.imced.edu.mx/Ethos/Archivo/42/42-25.pdf>, [consulta, 20 de mayo de 2012].

¹⁶Luz Elena Galván Lafarga, *De las escuelas de párvulos al preescolar. Una historia por contar*, *Diccionario de la historia de la educación en México*, Colegio de México, CONACYT-CIESAS, México, [en línea], Dirección URL: http://biblioweb.dgsca.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_25.htm, [consulta, 30 de marzo de 2012].

¹⁷Esteban G. Domínguez, *Algunos antecedentes históricos relacionados con la protección materno infantil en México*, IMSS Documento inédito, S/F.

Las guarderías surgieron con la filosofía de que la educación es la guía del desarrollo y, por lo tanto entre más temprano se brinde al niño una estimulación apropiada, igualmente se logrará un mejor desarrollo multilateral y armónico de su personalidad.

1.3 Otorgamiento del Servicio de Guarderías como Componente de la Política Social del Estado Mexicano

El servicio de guarderías forma parte de un conjunto de acciones que previenen y protegen a la población de hechos biológicos y sociales que pueden afectarla.

Los hechos de tipo biológico, comprenden: las enfermedades, la maternidad, el nacimiento, la vejez y la muerte.

Los hechos de tipo social incluyen los accidentes de trabajo, la afectación de los medios de subsistencia, el desempleo, la nupcialidad, la viudez, la orfandad, y la desintegración familiar.¹⁸

La seguridad social como un propósito explícito, aparece en Europa en el siglo XIX como consecuencia de la Revolución Industrial la que incorporó a grandes contingentes de mujeres a los procesos productivos fabriles;¹⁹ en América Latina surge en la primera mitad del siglo pasado, como consecuencia de los procesos de industrialización y con la transformación de las economías agrícolas en economías con desarrollo industrial.

El propósito fundamental de la seguridad social se encaminó en este periodo a proteger la salud física de los trabajadores.

En México, la creciente industrialización del país y el aumento correlativo del sector obrero, hace evidente la necesidad de fundar Instituciones que se encarguen de mantener a los trabajadores en buenas condiciones.

¹⁸IMSS, *Organización y funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social*, IMSS, México, 1982, p. 9

¹⁹ Joan Joakes, *La mujer y la Economía Mundial. Siglo XXI*. México, 1988.

En el campo de la Seguridad Social nuestra legislación constituye una respuesta de cambio que se dio derivada, desde luego, del esquema liberal de corte individualista de la Constitución de 1857, al esquema de tipo social ratificado e impuesto por la Constitución de 1917.

Entre los artículos que ratificaron la postura social del Estado Mexicano, encontramos el 123 y su fracción XIX y su posterior reforma de 1929, en la que se previó la necesidad de crear el Seguro Social, siguiendo las tradicionales coberturas de enfermedades y maternidad, riesgos de trabajo, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, si bien no fue hasta, diciembre de 1942 cuando se materializó la previsión, como lo explicaremos más adelante.

El fundamento constitucional de la Seguridad Social lo podemos encontrar en el artículo 123, apartado A fracciones XII, XIV y XXIX y en el apartado B fracciones XI, XIII, XIII Bis y XIV, así como en el artículo 4°, párrafos tercero y cuarto.

De estas disposiciones han emanado diversos ordenamientos ordinarios o secundarios, con lo cual queda constituido el actual sistema jurídico de la Seguridad Social en México.

El Instituto Mexicano del Seguro Social es la institución de seguridad social más grande de América Latina, es un elemento fundamental de bienestar individual y colectivo de la sociedad mexicana y factor básico de la redistribución de la riqueza en México.²⁰

En México la seguridad social es responsabilidad de la Estado, cuya acción pública es competencia del Poder Ejecutivo Federal que se deriva de las atribuciones especificadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece en su artículo 123, fracción XXIX, que;

²⁰IMSS, *60 años de Servir a México* Acervo Documental de la Secretaría General, IMSS.

Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá: seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación voluntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio de guardería y de cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

La Ley del Seguro Social, promulgada el 19 de enero de 1943, formaliza la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, como organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propio a cuyo cargo está la organización y administración del seguro social, considerado éste como el instrumento básico de la seguridad social y que se establece como un servicio público de carácter nacional, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, para cumplir con el objetivo de la seguridad social enfoca sus acciones hacia los siguientes campos fundamentales:

- a) El Régimen Obligatorio;
- b) El Régimen Voluntario; y
- c) Los servicios sociales de beneficio colectivo

Los servicios sociales de beneficio colectivo comprenden las prestaciones sociales y los servicios de solidaridad social.

1.4 Origen y Desarrollo de las Guarderías del IMSS

Una de las prestaciones más importantes que ofrece el IMSS a sus derechohabientes es el servicio de guardería que otorga cuidados maternos en la primera infancia a los hijos de las madres aseguradas durante su jornada de trabajo.

El encargo social que el Estado le asigna al IMSS en materia de guarderías se concreta en las disposiciones contenidas en los artículos 201 a 297 y 211 a 213 de la Ley del Seguro Social, en los que se establece que, además de las mujeres trabajadoras aseguradas, también tienen derecho al servicio de guarderías los hijos de padres viudos o divorciados con la custodia del menor y los niños que se encuentren bajo la custodia de cualquier otro trabajador asegurado que ejerza la patria potestad.²¹

El servicio de guardería es un régimen solidario, financiado con las cuotas del Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales, equivalentes a 1% del salario base de cotización, que exclusivamente pagan los patrones por todos sus trabajadores, independientemente si tiene derecho o no a esa prestación. De la prima del 1%, por lo menos el 80% debe destinarse a guarderías.

El Sistema de Guarderías del IMSS, jurídicamente tiene su fundamento en la Ley del Instituto del año 1973, en la que se plasma la obligatoriedad de otorgar este servicio dentro del Régimen Obligatorio.

Desde hace más de treinta años, el Instituto Mexicano del Seguro Social brinda los servicios de guardería a las madres trabajadoras aseguradas, ofreciendo un espacio educativo-formativo para sus hijos en la primera infancia, mientras ellas desarrollan sus labores durante la jornada de trabajo.

Los servicios de guardería del sistema IMSS han ido ampliándose y perfeccionándose, con el objetivo de proporcionar más y mejores guarderías para que crezca cada vez más, el número de mujeres que se incorporan a los mercados laborales.

A continuación se menciona el marco legal en el cual está sustentado el servicio de guarderías del IMSS:

²¹ Ley del Seguro Social, Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 1995, Texto Vigente, Última Reforma, Diario Oficial de la Federación, 28 de mayo de 2012, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 123, Apartado A, fracción XXIX y Apartado B, fracción XI, inciso C.

La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

XXIX.- Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;

C).- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

Ley Federal del Trabajo

Artículo 171

Los servicios de guardería infantil se prestarán por el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con su ley y disposiciones reglamentarias.

Ley del Seguro Social

Capítulo VII, título segundo secciones primera y tercera

Artículos 11, 201 a 207 y 211 a 213

Artículo 11.

El régimen obligatorio comprende los seguros de:

- I. Riesgos de trabajo;
- II. Enfermedades y maternidad;
- III. Invalidez y vida;
- IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y
- V. Guarderías y prestaciones sociales.

Artículo 201.

El ramo de guarderías cubre el riesgo de no poder proporcionar cuidados durante la jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia, de la mujer trabajadora, del trabajador viudo o divorciado

o de aquel al que judicialmente se le hubiera confiado la custodia de sus hijos, mediante el otorgamiento de las prestaciones establecidas en este capítulo.

Este beneficio se podrá 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.

El servicio de guardería se proporcionará en el turno matutino y vespertino pudiendo tener acceso a alguno de estos turnos, el hijo del trabajador cuya jornada de labores sea nocturna.

Artículo 202.

Estas prestaciones deben proporcionarse atendiendo a cuidar y fortalecer la salud del niño y su buen desarrollo futuro, así como a la formación de sentimientos de adhesión familiar y social, a la adquisición de conocimientos que promuevan la comprensión, el empleo de la razón y de la imaginación y a constituir hábitos higiénicos y de sana convivencia y cooperación en el esfuerzo común con propósitos y metas comunes, todo ello de manera sencilla y acorde a su edad y a la realidad social y con absoluto respeto a los elementos formativos de estricta incumbencia familiar.

Artículo 203.

Los servicios de guardería infantil incluirán el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación de los menores a que se refiere el artículo 201. Serán proporcionados por el Instituto, en los términos de las disposiciones que al efecto expida el Consejo Técnico.

Artículo 204.

Para otorgar la prestación de los servicios de guardería, el Instituto establecerá instalaciones especiales, por zonas convenientemente localizadas en relación a los centros de trabajo y de habitación, y en las localidades donde opere el régimen obligatorio.

Artículo 205.

Las madres aseguradas, los viudos, divorciados o los que judicialmente conserven la custodia de sus hijos, mientras no contraigan nuevamente matrimonio o se unan en concubinato, tendrán derecho a los servicios de guardería, durante las horas de su jornada de trabajo, en la forma y términos establecidos en esta Ley y en el reglamento relativo.

El servicio de guarderías se proporcionará en el turno matutino y vespertino, pudiendo tener acceso a alguno de estos turnos, el hijo del trabajador cuya jornada de labores sea nocturna.

Artículo 206.

Los servicios de guarderías se proporcionarán a los menores a que se refiere el artículo 201 desde la edad de cuarenta y tres días hasta que cumplan cuatro años.

Artículo 207.

Los asegurados a que se refiere esta sección tendrán derecho al servicio a partir de que el trabajador sea dado de alta ante el Instituto y cuando sean dados de baja en el régimen obligatorio conservarán durante las cuatro semanas posteriores a dicha baja, el derecho a las prestaciones de este seguro.

Artículo 211.

El monto de la prima para este seguro será del uno por ciento sobre el salario base de cotización. Para prestaciones sociales

solamente se podrá destinar hasta el veinte por ciento de dicho monto.

Artículo 212.

Los patrones cubrirán íntegramente la prima para el financiamiento de las prestaciones de este capítulo, esto independientemente que tengan o no trabajadores de los señalados en el artículo 201 a su servicio.

Artículo 213.

El Instituto podrá celebrar convenios de reversión de cuotas o subrogación de servicios, con los patrones que tengan instaladas guarderías en sus empresas o establecimientos, cuando reúnan los requisitos señalados en las disposiciones relativas.

1.5 Esquemas de Atención del Sistema de Guarderías IMSS

El servicio de guarderías que presta el Instituto Mexicano del Seguro Social a sus derechohabientes, actualmente, se divide en dos modalidades de atención de acuerdo a la normatividad vigente y son los siguientes:

Prestación Directa

Prestación Indirecta

En la modalidad de prestación directa, se encuentran las guarderías para hijos de madres aseguradas y para hijos de trabajadoras del IMSS, y es aquella que proporciona el Instituto a través de la administración directa, con recursos, personal e infraestructura propios bajo dos esquemas:

(M) Madres IMSS

(G) Ordinario

En el esquema Madres IMSS–clave (M) de acuerdo a la normatividad vigente- se atiende a hijos de trabajadores del Instituto, dando así cumplimiento a los preceptos contenidos en el Contrato Colectivo de Trabajo.²²

La primera de estas guarderías surge en 1946, tres años después de la creación del IMSS.²³

El esquema Ordinario -clave (G) de acuerdo a la normatividad vigente- la guardería de este esquema, se define como un establecimiento en el que se integran diversos recursos físicos, humanos y financieros, destinados a proporcionar cuidados maternos a los hijos de los derechohabientes desde la edad de 43 días hasta los cuatro años de edad, en tanto la madre cumple su jornada de trabajo, en cumplimiento al Art. 168 de la Ley del Seguro Social.

Este servicio se inició en forma oficial a mediados de 1974, como responsabilidad de la Jefatura de Nuevos Programas, creada por Acuerdo Núm. 366,733 del día 7 de febrero de 1973 dictado por el Consejo Técnico del IMSS.

La responsabilidad principal de esta Jefatura fue desarrollar el programa de guarderías, bajo estudios de factibilidad y establecimiento de guarderías en zonas convenientemente localizadas en todo el país.²⁴

En esta modalidad, el servicio se otorga en inmuebles construidos expreso por el Instituto de acuerdo con criterios arquitectónicos elaborados para tal fin, o en

²²IMSS, *Contrato Colectivo de Trabajo*, IMSS, México, 2010.

²³ Esteban G. Domínguez, *Origen de la Guardería Infantil y Breve Cronología de su Evolución en México*, México, IMSS, 1993, p 16.

²⁴ Exposición de Motivos del Decreto que reforma el Art. 168 de la Ley del Seguro Social, Diario Oficial de la Federación, 19 de diciembre de 1980.

inmuebles rentados y adaptados en sus características arquitectónicas para dar cumplimiento y satisfacer las necesidades de espacio y atención de los menores.

En ambos esquemas de esta modalidad, la atención a los niños es realizada por personal contratado por el IMSS.

Prestación Indirecta

La modalidad de prestación indirecta, se refiere a aquellas guarderías que son administradas por terceros, siendo estos prestadores del servicio, bajo los siguientes esquemas:

(U) Vecinal Comunitario Único

(Y) Integradora

(C) En el Campo

(R) Reversión de Cuotas

Esquema Vecinal Comunitario Único

Se refiere a las guarderías subrogadas para hijos de madres aseguradas

Este esquema -clave (U) de acuerdo a la normatividad vigente- tiene su origen en el esquema de guarderías participativas surgido en 1983 como un programa experimental en respuesta a lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.²⁵

El objetivo principal de este esquema, era el de responder al problema de concentración de algunos servicios en diferentes regiones del país generando con ello desigualdad en la atención y otorgamiento de servicios de seguridad social a la población.

²⁵ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, México, 1983, en su Capítulo 7, se relaciona el diagnóstico, propósitos y lineamientos generales de acción de la seguridad social.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se plantea, además que:

...las diferencias en la planeación de los servicios destinados a proteger el poder adquisitivo de los trabajadores y mejorar el bienestar social, han propiciado una oferta en calidad y cantidad por debajo de las demandas de la población derechohabiente, lo que se refleja particularmente en el servicio de guarderías y en las dirigidas al aprovechamiento de los trabajadores y sus familias....

Menciona también la necesidad de

...mejorar la eficiencia de las guarderías actuales y diseñar y probar nuevos modelos que permitan la expansión de los servicios con el apoyo y la participación de organizaciones sindicales, comunidades y padres de familia, ofreciendo así alternativas de atención a todas las madres trabajadoras que demanden el servicio

Ante la necesidad de ampliación del Sistema de Guarderías, el IMSS se apoyó en el Art. 192 de la Ley del Seguro Social en el que se confiere al Instituto la facultad de subrogación del servicio, a fin de solicitar al H. Consejo Técnico del Instituto, la implantación de este nuevo sistema, aprobado en mayo de 1983.

Los criterios iniciales de este esquema atendieron a las siguientes premisas:²⁶

- Asentamiento en las pequeñas comunidades donde la fuerza de trabajo femenina tenga características de fluctuante, atomizada o escasa y con menos de 3,000 trabajadoras aseguradas.
- Existencia de la participación comunitaria.
- Subrogación de la prestación del servicio a una asociación civil, asesorada técnicamente por el IMSS.

²⁶ Acuerdo 844/83, Honorable Consejo Técnico, México, mayo 1983.

- Utilización de la fuerza de trabajo de la comunidad como personal de la guardería -contratado por la Asociación Civil, fungiendo ésta como patrón y responsabilizándose de la administración de los recursos otorgados por el Instituto por concepto de subrogación-
- Rectoría por parte del IMSS en las normas que rigen el servicio y la vigilancia técnica y administrativa en la operación de estas guarderías.
- Determinación de la capacidad instalada de 48 niños, atendiendo a los menores a partir de los 12 meses hasta los cuatro años de edad.

Este esquema inició su operación con la apertura de 12 unidades en diciembre de 1983.

El aumento en la demanda del servicio, y la aceptación de este modelo de atención, llevó al Instituto a la ampliación del número de guarderías y la capacidad instalada de 66 y 96 niños, y se determinó la edad de la atención a partir de los 43 días de nacido a cuatro años de edad, a niños sin discapacidad y con discapacidad leve.

Los inmuebles que se autorizaron para este esquema podían ser propios o rentados, construidos exprofeso o adaptados, que garantizaran un óptimo funcionamiento como guardería, cumpliendo para ello con los elementos técnico-constructivos establecidos por el IMSS.

La consolidación y crecimiento de este esquema de guardería participativa dio lugar en 1995, a la creación del esquema vecinal comunitario único, aprobado por la Comisión Ejecutiva para la Reorganización Administrativa del IMSS por Acuerdo Número 171.

Bajo este esquema de subrogación del servicio se tomaron en cuenta a prestadores del servicio que poseen guarderías o jardines de niños particulares con características inmobiliarias, legales y de funcionamiento operativo estipuladas por el Instituto, en los documentos normativos elaborados para este propósito.²⁷

Jurídicamente el funcionamiento de este esquema se basa en la suscripción de Contratos de Prestación de Servicios de Guardería, sancionados en el nivel normativo por la Dirección Jurídica y la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales del IMSS, y al nivel operativo por la Delegaciones del Instituto en las entidades federativas del país. Estos contratos atienden la normatividad contemplada en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Esquema de Guardería Integradora

Este esquema -clave (Y) de acuerdo a la normatividad vigente autorizada en el 2004²⁸- surge como respuesta del IMSS en 1996, a lo planteado por la Comisión Nacional Coordinadora del Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad.²⁹

Dicho esquema ofrece atención de menores desde los 43 días de nacidos a los cuatro años de edad con discapacidad moderada³⁰, y a niños sin discapacidad; con capacidad instalada de 50 niños.

²⁷ Coordinación de Guarderías DPES, *Las Guarderías del IMSS, Origen y Desarrollo*, IMSS, México documento inédito 2011, p. 39.

²⁸ Acuerdo 498/2004 del Honorable Consejo Técnico, México, octubre 2004.

²⁹ Esta comisión elabora en 1995 algunas propuestas que buscan "...promover la integración social de las personas con discapacidad y su incorporación al desarrollo, a fin de garantizar el pleno respeto y ejercicio de sus derechos humanos, políticos y sociales, la igualdad de oportunidades y la equidad en el acceso a los servicios de salud, educación, capacitación..."

³⁰ Discapacidad tipificada de acuerdo al Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de Personas con Discapacidad (Norma Oficial Mexicana NOM-167-SSA-1997); Tipificación de las discapacidades atendidas en este esquema de guardería integradora: Trastornos Neuromotores, Ceguera y Debilidad Visual, Hipoacusia y Sordera, Deficiencia Mental incluyendo Síndrome de Down.

Contempla dentro del mismo inmueble dos áreas: una regular que opera como Guardería del Esquema Vecinal Comunitario Único y un área de discapacidad.

El propósito de este esquema es que bajo un mismo espacio en el que se cuente con áreas específicas para cada población, al mismo tiempo se favorezca la integración paulatina de los menores a un ambiente común, de este modo, se proporciona el servicio de guardería a ambas poblaciones de niños.

Cabe destacar que las características de los inmuebles que se utilizan para la atención de los niños en este esquema, incluyen adaptaciones para favorecer el desplazamiento y desarrollo integral de los menores, facilitando así el apoyo terapéutico que se les proporciona, mediante la estimulación temprana sensorial, física y del lenguaje, de acuerdo a grupos de edad y características específicas de desarrollo.

Esquema de Guardería en el Campo

La creación de este esquema en 1999, responde al otorgamiento de un esquema integral de prestaciones de seguridad social a los trabajadores eventuales del campo. Tuvo su fundamento considerando el “Diagnóstico de las condiciones de vida y trabajo de la población jornalera agrícola”, realizado por la Secretaría de Desarrollo Social en 1997.

Y que en 2005 se consolidó como parte de las reformas a la Ley del Seguro Social³¹ que contemplaron la adición de artículos en materia de Trabajadores Eventuales del Campo.

Este esquema tiene como marco jurídico el artículo 237 A de la Ley del Seguro Social:

³¹ Decreto de Reformas a la Ley del Seguro Social, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de abril de 2005.

... en aquellos lugares donde el Instituto no cuente con instalaciones, a juicio del propio Instituto, para prestar los servicios de guardería que tiene encomendados, éste podrá celebrar convenios con los patronos y organizaciones de trabajadores eventuales del campo para la subrogación de los servicios que contempla el Ramo de Guarderías... en los términos que establezcan las reglas de carácter general que para tal efecto expida el Consejo Técnico.

El servicio se otorga de acuerdo al ciclo agrícola, independientemente de los no laborables establecidos en la Ley Federal del Trabajo; con un horario que depende de la hora en que la mayoría de las trabajadoras agrícolas asiste a su jornada, tomando como horario de referencia de las 6 a las 18 horas.

Las guarderías que funcionan bajo este esquema, estaban contratadas bajo la figura de prestación de servicios con un modelo vecinal comunitario, que ha ido adaptándose individualmente conforme a las diversas problemáticas que se han suscitado, entre otras: personal con el perfil que exige el esquema; variaciones en los ciclos de cultivo de los diferentes campos; incertidumbre sobre el número de niños que harán uso del servicio en cada ciclo de cultivo; dificultad para la obtención de la documentación requerida para el trámite de inscripción e ingreso de los menores.

Actualmente operan bajo los lineamientos de guarderías subrogadas a cargo de los patronos del campo o de las organizaciones de trabajadores del campo.

Este tipo de guarderías se albergan en inmuebles localizados en campos agrícolas, o terrenos o poblaciones aledañas; con instalaciones que no representen riesgo para los niños y con espacio suficiente para todos los menores derechohabientes conforme registros promedio de demanda en ciclos anteriores.

Cabe hacer mención que respecto al personal que atiende a los menores en estas guarderías, puede estar conformado por madres cuidadoras capacitadas previamente, o bien personal técnico con orientación en puericultura.

En cuanto al programa educativo que se imparte en estas guarderías, se ha tomado en cuenta el mismo que actualmente opera la Secretaría de Desarrollo Social para la atención en guarderías dentro del programa de Jornaleros Agrícolas, desarrollado por UNICEF.

Las entidades federativas que cuentan con una mayor capacidad instalada, en guarderías del Campo por Delegación IMSS, son Baja California, Sinaloa, Colima, Baja California Sur, Sonora y Michoacán, a octubre de 2011 el servicio se otorga a 1103 menores en 12 guarderías catalogadas en este esquema.

Es necesario mencionar también, en este breve esbozo de las modalidades y esquemas en que se divide el Sistema Nacional de Guarderías del IMSS, una categoría que se refiere a las guarderías que el IMSS ha abierto en conjunto con empresas y asociaciones civiles, tal es el caso de Teléfonos de México, Comisión Federal de Electricidad, Aseguradora Mexicana, Nacional Financiera y Ferrocarriles Nacionales de México; lo anterior, con el propósito de dar respuesta a la creciente demanda de este servicio por parte de las trabajadoras aseguradas.³²

La apertura de estas guarderías se sustentó bajo los lineamientos del esquema ordinario y del participativo con base en la figura de suscripción de Convenios.

Asimismo, se suscribieron también convenios de subrogación del servicio con asociaciones civiles,³³ todo ello para cumplir con el objetivo de ampliar la capacidad instalada y brindar el servicio a un número mayor de niños, en la

³² Coordinación de Guarderías DPES, *Las Guarderías del IMSS, Origen y Desarrollo*, IMSS, México, documento inédito 2011, p. 48.

³³ Comunidad Down, A.C. (1999) y Asociación de Periodistas del D.F. (1997).

década de los ochenta, etapa en la que las condiciones económicas del país no permitían el crecimiento del Sistema de Guarderías del IMSS con base en recursos propios.

Actualmente el servicio de guarderías que otorga el IMSS en las modalidades de prestación directa e indirecta opera bajo los lineamientos y ordenamientos de carácter interno, contenidos en los reglamentos y normas que a continuación se mencionan:

- Reglamento para la Prestación de Servicios de Guardería
- 3000-001-008 Norma que establece las disposiciones para la coordinación entre las guarderías y las Unidades de Medicina Familiar, a fin de proporcionar a los niños usuarios atención médica, acciones de prevención, control y vigilancia epidemiológica
- 3000-001-009 Norma que establece las disposiciones para la operación del servicio de guarderías
- 3000-001-011 Norma que establece las disposiciones para la atención de niños con discapacidad moderada en guardería integradora.

En el cuadro siguiente, se menciona el número de guarderías por cada modalidad y esquema que conforman el Sistema Nacional de Guarderías del IMSS a octubre de 2011.

Sistema Nacional de Guarderías IMSS
Unidades y Capacidad Instalada

Octubre - 2011		
ESQUEMA	UNIDADES	CAPACIDAD INSTALADA
MADRES IMSS	8	1,814
ORDINARIO	134	27,936
SUBTOTAL PRESTACIÓN DIRECTA	142	29,750
REVERSION DE CUOTAS	1	117
UNICO	1263	195,821
INTEGRADORA	34	8,574
AREA REGULAR		6,909
AREA DISCAPACITADOS		1,665
CAMPO	12	1,103
SUBTOTAL PRESTACIÓN INDIRECTA	1,310	205,615
TOTALES:	1,452	235,365

1.6 Incendio de la Guardería ABC, Factor de Cambio

Para identificar y enmarcar en su contexto histórico los esfuerzos que el Instituto Mexicano del Seguro Social, ha realizado en los últimos tres años para otorgar un servicio de guardería de vanguardia y calidad, es imperativo referirnos al incendio que provocó el siniestro de la Guardería ABC de Hermosillo, Sonora.

El 5 de junio de 2009 tuvo lugar en la ciudad de Hermosillo, Sonora el incendio de la Guardería ABC, que bajo el esquema vecinal comunitario, brindaba servicio de guardería a los menores hijos de madres trabajadoras inscritas en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Este incendio provocó la muerte de 49 niños y lesiones a 55 menores más.

Este evento, el propio Instituto lo reconoce como el episodio más trágico y doloroso en la historia del IMSS.

*El Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene la más profunda convicción de que la máxima obligación y responsabilidad, es la de realizar todas las acciones a nuestro alcance para la atención de las víctimas; así como adoptar todas las medidas necesarias para evitar que una tragedia de esta naturaleza se vuelva a presentar.*³⁴

Ante este hecho, el Estado Mexicano, respondió con acciones enmarcadas en el quehacer de los poderes que lo conforman; el poder judicial, a través de la emisión de un Dictamen en junio de 2010 parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en relación a la facultad de investigación 1/2009, en las que señaló la necesidad de implementar acciones consideradas como mínimas y recomendadas a las autoridades de los tres niveles de gobierno.

³⁴Portal del IMSS [en línea], Dirección URL, <http://www.imss.gob.mx/Pages/GuarderiaABC.aspx>, [consulta, 2 de junio de 2012].

El poder legislativo a través de la Cámara de Diputados, emprendió las actividades legislativas tendientes a la revisión y elaboración de una Ley Nacional de Guarderías que aglutinara de manera responsable y coherente la legislación existente sobre el tema.

Lo anterior con el propósito de tener una legislación superior a la cual los tres niveles de gobierno pudieran remitirse y con base en ella, articular y homologar sus criterios en materia de guarderías.

Dentro de su marco de actuación y competencia el IMSS, respondió a las recomendaciones de la SCJN, con revisiones a la totalidad de las instalaciones de las guarderías en las que se otorga el servicio.

Tomando como elemento fundamental a garantizar y salvaguardar la seguridad hijos de los asegurados a quienes el Instituto proporciona, de manera directa o indirecta, el servicio de guarderías.

El Instituto tomó la decisión de

...rescindir 27 contratos. Específicamente, se suscribieron nuevamente 1,240 contratos, cuya vigencia inició en enero de 2010. De éstos, 890 instrumentos tienen una vigencia de tres años y 350 de un año.

En 91 casos no se renovaron contratos con los prestadores, por no reunir los siguientes requisitos: en 63 guarderías no se cumplían las normas más estrictas en materia de seguridad, en 6 no se cumplía con la calidad en servicio, y en 19 casos, fue decisión del propio prestador del servicio.³⁵

³⁵Portal del IMSS [en línea], Dirección URL, <http://www.imss.gob.mx/Pages/GuarderiaABC.aspx>, [consulta 2 de junio de 2012].

Cabe señalar que las tareas emprendidas en materia de seguridad coexisten con acciones decididas orientadas a fomentar la transparencia en la contratación y funcionamiento de las guarderías.

En junio de 2009, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), solicitó al IMSS la divulgación de los nombres de las guarderías contratadas, la vigencia y esquemas de sus contratos, así como el monto que se paga por este servicio. Asimismo, el IFAI recomendó publicar el contrato de cada guardería.

Consciente de la relevancia de esta información y en atención a la demanda pública por conocer los nombres de los representantes y socios de estas guarderías, el IMSS ha resuelto ir más allá de lo que se le requirió.

Por ello, en adición a la información solicitada, se podrán encontrar los nombres de los representantes legales de las guarderías, los socios originales y actuales, así como los datos curriculares de la Directora o Director en su caso, de cada guardería.

Ahora, es posible consultar a través del portal de Internet del IMSS, no sólo los contratos y quiénes son los socios de las guarderías en operación, sino también los resultados de las verificaciones de seguridad que se han realizado en cada una de ellas.

Con estas acciones el Instituto Mexicano del Seguro Social ha tomado como factor de cambio, el siniestro de la Guardería ABC de Hermosillo, Sonora, para no solo fortalecer sus procesos de operación interna en el rubro de guarderías, sino también y en un nivel de importancia y relevancia estratégica, adoptar medidas que garanticen la transparencia y rendición de cuentas ante la sociedad.

CAPÍTULO 2. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE GUARDERÍAS IMSS

2.1 Diagnóstico Integral del Sistema de Guarderías IMSS

A lo largo de los años, una preocupación sustantiva del IMSS ha sido la mejorar y enriquecer el servicio de guarderías que otorga a los menores hijos de madres trabajadoras derechohabientes del Instituto.

En cada administración, el objetivo primordial con respecto a este rubro, no sólo corresponde a la expansión del Sistema Nacional de Guarderías (SNG), bajo la ampliación constante de la capacidad instalada, para atender la demanda de mayores espacios para la atención de los niños, sino de responder a esta necesidad con un mejor servicio en términos cualitativos.

Bajo esta premisa, y tomando como prioridad el fortalecimiento de los estándares de calidad en el servicio de guarderías y seguridad integral, el Instituto, a través de la Coordinación de Guarderías dependiente de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales³⁶, inició en el mes de agosto de 2009, la elaboración de un Diagnóstico Integral del Sistema de Guarderías del IMSS.

A continuación se mencionan los principales criterios y líneas de acción que condujeron la elaboración de este Diagnóstico:

- Fortalecimiento de la operación a través de la:
- Optimización de la estructura organizacional y la
- Actualización del marco normativo, e
- Identificación de oportunidades de mejora al nivel delegacional en cuanto a los procesos de coordinación y comunicación con el área normativa, en este caso la Coordinación de Guarderías del Instituto;

³⁶ Véase el Organigrama del IMSS incluido al final de este apartado.

Se tomaron en cuenta los siguientes aspectos propios de la operación del Sistema Nacional de Guarderías:

Análisis de la situación de los procesos del modelo de guarderías del IMSS al nivel central y regional, considerando los procesos de:

Recepción del Infante;
Aseo y Control Médico;
Nutrición;
Desarrollo Pedagógico;
Descanso y Guarda y
Entrega del Infante

Análisis de la estructura organizacional del MSNG³⁷ del IMSS

Análisis general del Modelo Tecnológico del MSNG

Los objetivos prioritarios a mejorar en cuanto al desarrollo y cuidado de los menores, son los siguientes a partir de la implementación de las medidas identificadas por el Diagnóstico:

La seguridad e integridad física así como la salud del niño y su desarrollo integral, mediante la adquisición de conocimientos que promueven la comprensión, el razonamiento y la imaginación. La formación de hábitos higiénicos y saludables; la formación de valores familiares y sociales y el respeto a la diversidad de habilidades y condición de todos los menores

Aunado a estos objetivos, el Diagnóstico Integral, se complementó con los recursos obtenidos de otras iniciativas de mejora llevadas a cabo por el IMSS, como: el Expediente Electrónico de Información por Guardería, y la Cultura de Seguridad Integral en Guarderías y Control de Seguridad en Guarderías.

El fin último de este Diagnóstico, fue el de propiciar mejoras sustanciales e incremento del bienestar de los menores derechohabientes, así como su desarrollo integral, a través de la mejora del Sistema Nacional de Guarderías IMSS.

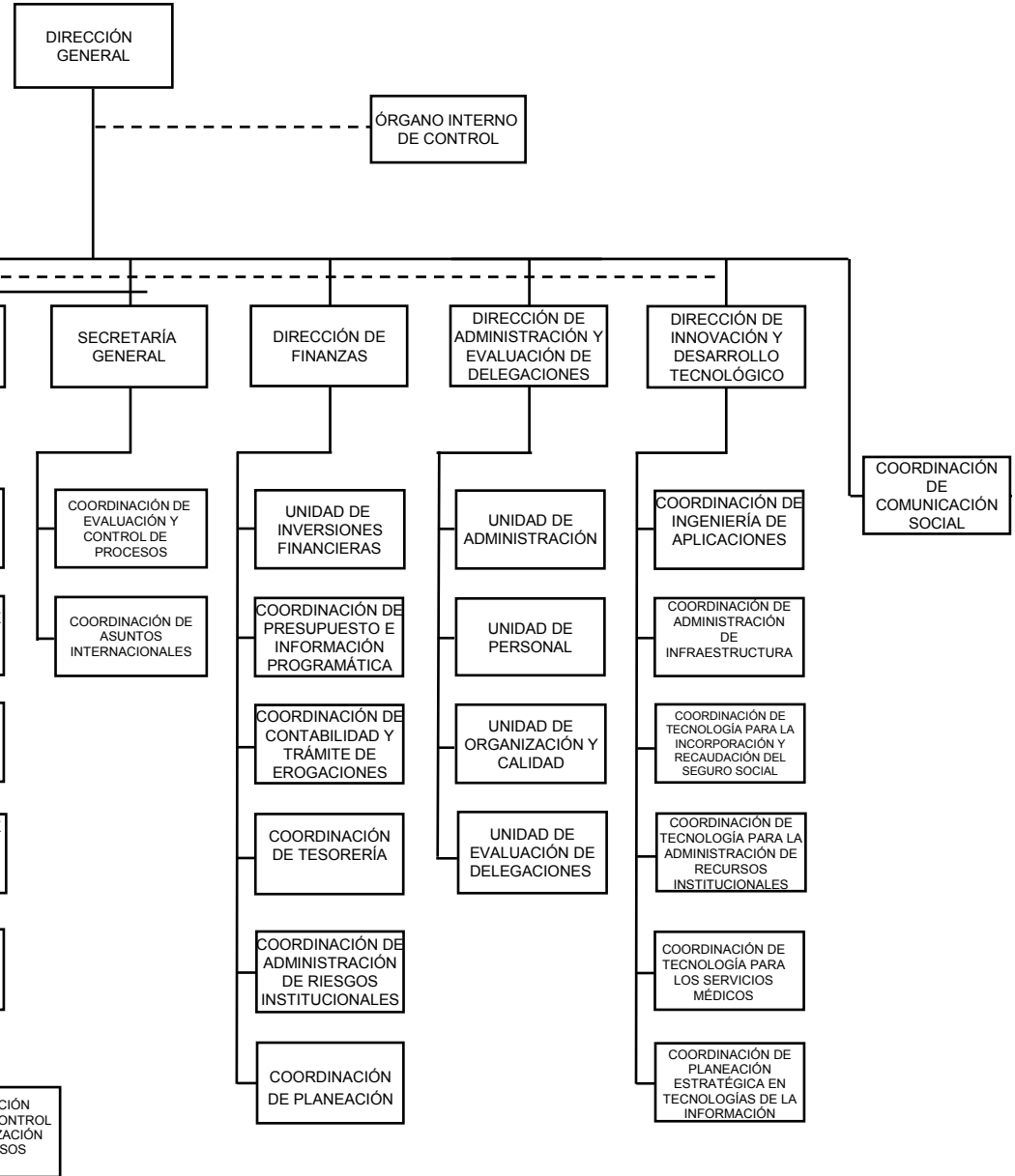
³⁷ MSNG, siglas del Modelo del Sistema Nacional de Guarderías.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

I

II y III

III



2.2 Seguridad Integral y Protección Civil, Elementos Clave en la Normatividad del Servicio de Guarderías IMSS

El aspecto más importante, sensible y significativo, que se incluyó y al que se le dio un carácter prioritario dentro de la elaboración del Diagnóstico Integral del Sistema de Guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social, es sin duda alguna el de la seguridad integral del menor.

De manera paralela a la elaboración del Diagnóstico, se llevó a cabo una revisión de los estándares de protección civil utilizados en guarderías al nivel internacional.

Lo anterior, para tener modelos de referencia actualizados y a la vanguardia en criterios y medidas de seguridad que sirvieran como base a la adopción e implementación de los conceptos más avanzados en este rubro.

Como parte de las acciones para transformar el Sistema de Guarderías del IMSS, se tomó la decisión de adoptar las medidas necesarias para implantar el más alto estándar posible en materia de seguridad y protección civil.

El objetivo prioritario en este rubro fue el de reforzar, ampliar y adoptar medidas de seguridad mayores a las consideradas en las Normas Oficiales Mexicanas.

La seguridad integral de los menores que reciben el servicio de guardería del Instituto, se estableció como uno de los ejes estratégicos de operación del servicio.

Dentro de las acciones que se realizaron en este proceso, durante el periodo 2009-2010³⁸, se llevaron a cabo las revisiones de los inmuebles de guarderías, tanto de prestación directa como de prestación indirecta, por parte de personal de las Delegaciones del IMSS, con el propósito de constatar que éstas contaran con medidas de seguridad que permitieran una operación segura.

Se contrataron incluso los servicios de empresas especializadas en materia de seguridad y protección civil, para que revisaran y dictaminaran los elementos de seguridad de los inmuebles, que a criterio de las autoridades delegacionales del IMSS, pudieran presentar incumplimientos importantes con respecto a la normatividad vigente en este rubro.

Normativamente, se procedió a la inclusión de anexos en los nuevos contratos y convenios de prestación del servicio, que consignaban una serie de medidas de seguridad que las guarderías deberían cumplir para estar en posibilidad de dar servicio a los derechohabientes del IMSS.

Se solicitó a los prestadores del servicio, a través de los instrumentos contractuales respectivos, la adopción de medidas de seguridad y criterios en materia de infraestructura y equipamiento que garantizaran la integridad de los menores.

Dichas medidas constituyeron estándares de seguridad superiores a los que establecen las normas oficiales; asimismo, se establecieron los siguientes requisitos de utilización de materiales y elementos de seguridad para guarderías:

El IMSS, adoptó la Cultura de la Prevención como elemento sustantivo para garantizar la integridad física de los menores, padres y personal del Sistema Nacional de Guarderías, a través de la evaluación constante de los siguientes

³⁸IMSS, *Informe de Labores 2009-2010 y Programa de Actividades 2010*, IMSS, México, 2010, p.228.

aspectos contenidos en la Cédula de Calificación de Protección Civil en Guarderías³⁹:

Cultura Permanente de la Prevención que incluye:

-Programa Interno de Protección Civil

Aprobado por la autoridad competente en Protección Civil en la localidad.

-Capacitación

Al personal en el uso de extinguidores y procedimientos de evacuación, así como de capacitación de los integrantes de la unidad interna de protección civil, la cual se verifica con las constancias de capacitación.

-Simulacros de evacuación

Uno por semana y, por lo menos uno mensual con hipótesis de incendio y en la hora de sueño o descanso de los menores. Se verifica la evidencia documental y fotográfica y que la evacuación del inmueble se efectúa en un tiempo igual o menor a tres minutos.

-Licencias, Dictámenes y Certificaciones

Con visto bueno de la autoridad de protección civil, certificación de mantenimiento de equipos extinguidores, del estado de las instalaciones eléctricas y del gas, dictamen de revisión estructural, licencias de funcionamiento y uso de suelo, contratos de servicio de alarma y seguridad, en su caso,

³⁹ Cédula de Calificación de Protección Civil en Guarderías, documento de operación interna del IMSS.

bitácoras de mantenimiento y pólizas de seguro de responsabilidad civil con vigencia igual a la del contrato.

Utilización de Instrumentos para enfrentar un siniestro como:

Sistemas de alarma

Con panel de control, batería de respaldo, señal de alerta visual y auditiva que debe estar enlazada a una central o servicio de emergencia.

Detectores de humo

Por cubículo, por pasillo, y en superficies mayores, uno por cada 80 metros cuadrados; con instalación cableada e integrados al sistema de alarma y conectados a un tablero con indicadores luminosos.

Extinguidores

Colocados a 15 metros desde cualquier lugar ocupado, a una altura máxima de 1.5 mts. a la parte más alta del equipo, con carga vigente, ubicados en sitios visibles y señalizados, de fácil acceso y libres de obstáculos, cerca de puertas y trayectos normalmente recorridos.

Equipo de protección personal

Para los brigadistas debe existir un elemento identificador (chaleco, brazalete, gorra, etc.), casco protector, guantes, lámparas sordas y silbato.

Facilidades para evacuar el inmueble:

Salidas de emergencia

Debe ubicarse al menos una salida de emergencia, independiente de las de uso normal, con ancho mínimo de 1.20 mts. y 2.10 mts. de altura; abatible en sentido de la salida, con barra antipánico colocada a 1.10 mts. de altura, o un mecanismo que permita abrirla desde adentro mediante una operación simple de empuje, con sistema de detección de apertura y debidamente identificada.

Señalización

Las rutas de evacuación, pasillos de rutas de evacuación y puntos de reunión cuentan con señalización que indica la dirección de la ruta que conduce hacia una zona de seguridad previamente establecida e identificada como punto de reunión.

Rutas de evacuación y puntos de reunión

Rutas de evacuación libres de obstáculos y de ben permitir la circulación de dos personas adultas simultáneamente. La distancia del recorrido de cualquier punto a la salida no debe ser mayor a 40 mts, en caso contrario se deberá garantizar que el tiempo máximo de evacuación a un lugar seguro sea igual o menor a tres minutos.

Iluminación de emergencia

Ubicada en rutas de evacuación, áreas de tránsito y donde la interrupción de la fuente de luz artificial representa un riesgo; debe entrar en funcionamiento automático para que encienda

una o más lámparas cuando el flujo de corriente eléctrica se interrumpe.

Cualidades del inmueble

Película de protección en cristales

En ventanas y puertas para hacerlos inastillables

Escaleras

Con un ancho mínimo de 0.90 mts, con dos pasamanos fijos a una altura de 0.60 mts y 0.90 mts.

Los elementos verticales de los barandales no exceden su separación a 0.12 mts o cuentan con material que impide el paso de un menor entre los barandales.

Cuentan al menos con un descanso, cuyo ancho debe ser igual o mayor a la anchura reglamentaria de la escalera.

La huella de los escalones tiene un ancho mínimo de 0.27 mts y cuenta con material antiderrapante; los escalones tienen como máximo una altura de 0.17 mts.

Puertas internas

Tienen como mínimo 0.90 mts. de ancho por 2.10 mts. de altura y su abatimiento no obstaculiza el sentido de la ruta de evacuación.

Material de construcción retardante del fuego

En puertas de madera y paredes que no son de ladrillo.

Mobiliario retardante del fuego

Como cunas, sillas con concha, mesa trapezoidal y en general, cualquier mobiliario de madera.

2.3 Calidad en el Servicio, Reingeniería y Rediseño de Procesos Normativos del Servicio de Guarderías IMSS

El fortalecimiento del Sistema de Guarderías del IMSS, se ha realizado a partir de la elaboración de un diagnóstico integral del Modelo de Guardería que se había venido utilizando como punto de referencia para la operación del Sistema.

Este diagnóstico comprendió las siguientes actividades:

- Análisis de la visión y normatividad del Sistema de Guarderías

- Análisis de procesos, organización y tecnologías

- Planteamiento de mejoras, evaluación y determinación de prioridades y Configuración de proyectos específicos

El diagnóstico integral del modelo de guardería, se realizó en congruencia con un enfoque de procesos que incluyó en su contexto el enfoque de la Cadena de Valor⁴⁰ del Sistema Nacional de Guardería.⁴¹

El marco metodológico usado se relaciona con la disciplina denominada Ingeniería de Procesos⁴², que provee a los diferentes miembros que participan en la operación del SNG, una guía estándar de actividades, alcances y uso de herramientas de trabajo, en materia de análisis y diseño de procesos.

⁴⁰ Cadena de Valor, se refiere al criterio de obtención de resultados tangibles y beneficios estratégicos.

⁴¹ SNG, siglas del Sistema Nacional de Guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social.

⁴² Rummler & Brache, autores de la metodología que define a los procesos como: Una serie continua y repetible de actividades relacionadas que a través del uso de recursos, convierte una o más entradas en una o más salidas, creando valor para el cliente.

En este marco metodológico, se establece y aplica el método, estándares, herramientas y métricas para realizar análisis y diseño y en algunos casos si lo amerita, el rediseño del Catálogo de Procesos de la Organización con el propósito de mejorar su desempeño individual e integral.

La metodología de la Ingeniería de Procesos⁴³ opera considerando las siguientes premisas:

- En el análisis y diseño de procesos, organización, tecnología y gestión del cambio son considerados como interdependientes. Cada iniciativa propuesta debe diseñarse y ejecutarse considerando esta interdependencia.
- El diseño de procesos debe darse por versiones o etapas. Se recomienda que las iniciativas de mejora al SNG se den bajo un enfoque de alcances y resultados tangibles de corto plazo. Esto, debido a que en estos largos procesos de transformación, las premisas originales se van diluyendo en el tiempo y la incapacidad de observar resultados tangibles en el corto plazo complican frecuentemente el cambio cultural al interior de las organizaciones.
- El enfoque a procesos del Modelo del Sistema Nacional de Guarderías contempla el partir del diseño y definición del largo plazo y gran alcance; sin embargo se orienta a la implementación de iniciativas concretas y acotadas que permitan la obtención de resultados en el corto plazo. Dichas iniciativas deben ser diseñadas de forma escalable.
- Escalabilidad se refiere a que cada etapa de la iniciativa debe ser la base de la siguiente y el alcance y resultados deben ser igualmente superiores en cada una; representan bloques de versiones que conforme se van

⁴³ Johanson, et. al., *Reingeniería de procesos de negocios*, Editorial, Limusa, México, 1994.

Garza, Treviño Juan Gerardo, *Administración Contemporánea, reto para la empresa mexicana*, Editorial Alhambra, México 1996, p. 949 - 959.

integrando, van construyendo el largo alcance que se había definido originalmente, con la ventaja que éste será flexible de acuerdo a los cambios en el entorno que se vayan dando y podrá ir dando frutos en cada etapa de implementación, definida por el equipo que gobierna las decisiones de mejora.

- El proceso inicia por la integración de una estructura de control que define el qué hacer en cada proceso, esta función con base en el catálogo de procesos del Modelo del Sistema Nacional de Guarderías.

En el cuadro siguiente se muestran las etapas que integraron la metodología de procesos para el análisis, diseño e implantación de procesos que se tomó como modelo para este periodo de reingeniería de procesos en el SNG.



En el caso de los procesos del SNG del IMSS, se llevó a cabo la desagregación de los mismos, relacionados con la connotación y el impacto social del sistema de guarderías del Instituto.

Los objetivos a considerar fueron los siguientes:

- Plantear los procesos del SNG del IMSS bajo un enfoque de resultados y creación de valor

- Plantear los procesos con foco hacia clientes y proveedores del SNG
- Identificar las relaciones y dependencias entre los procesos de desarrollo y cuidado infantil con el resto de los procesos de la Cadena de Valor del Instituto Mexicano del Seguro Social
- Proporcionar criterios para establecer indicadores de medición para los procesos de desarrollo y cuidado infantil
- Evaluar el cumplimiento en la aplicación de los lineamientos, metodologías y herramientas en la gestión del grupo de trabajo responsable del rediseño y reingeniería de los procesos del MSNG

Los beneficios a obtener con el cumplimiento de los objetivos anteriores son:

- Asegurar la ejecución de futuros proyectos de mejora al SNG a partir de una base repetible de acciones y prácticas metodológicas
-
- Ahorrar tiempo durante la planeación de proyectos de mejora de procesos
- Definir los roles y las responsabilidades de los participantes en cada iniciativa de mejora al Sistema Nacional de Guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social
- Asegurar resultados claros y medibles para cada una de las etapas del rediseño y reingeniería de los procesos del MSNG

El objetivo principal de la aplicación de la Ingeniería de Procesos es crear valor significativo para el Sistema Nacional de Guarderías IMSS a través de:

Resultados tangibles

- Potencial reducción de costos de operación
- Incentivar la homologación y operación de procesos

Beneficios estratégicos

- Un entendimiento común entre los diferentes actores del SNG respecto a la operación integral del SNG en materia de procesos y organización
- Adopción de un método repetible en materia de mejora
- Diseño de esquemas de soluciones futuras que permitan fortalecer la operación integral del SNG
- Estandarización de homologación de procesos del Sistema Nacional de Guarderías
- Creación de herramientas y formatos estandarizados en materia de mejora
- Evaluación permanente de prácticas referenciales que permitan considerar espacios de mejora al SNG
- Desarrollo más ordenado de nuevas iniciativas

Un aspecto primordial a considerar, en el desarrollo de la reingeniería de procesos del SNG del IMSS es el concepto de la Calidad en el Servicio como estrategia fundamental del proceso de mejora.

El concepto de Calidad en el Servicio como lineamiento estratégico de mejora en el Instituto Mexicano del Seguro Social, encuentra su fundamento en la política de calidad del Gobierno Federal que tiene por objetivo lograr un gobierno de clase mundial, innovador y con una sólida cultura de calidad total, capaz de proyectar una imagen confiable y transparente.

Para ello, ha sido necesario sustituir los esquemas tradicionales de la gestión pública por los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos; evaluar su gestión con base en estándares de competitividad, promover la dignificación y eficacia del servicio público, rediseñar sus procesos y servicios, y dirigir su quehacer hacia el cumplimiento de las expectativas y necesidades de los ciudadanos.

Para llevar a cabo esta profunda transformación de la gestión gubernamental, la política de calidad está dirigida hacia la atención de tres aspectos prioritarios:⁴⁴

- La calidad de los servicios.
- La integridad de los servidores públicos.
- La percepción de la sociedad respecto a la confiabilidad y eficacia de la Administración Pública.

⁴⁴ Modelo de Calidad *INTRAGOB*: definido por el Gobierno Federal para el sector público, parte de ocho líneas básicas en las que deben de avanzar las distintas dependencias y entidades de la APF, para adquirir el grado de madurez comprometido en el proceso de calidad: satisfacción del cliente; liderazgo; desarrollo de funcionarios y gestión de capital intelectual; administración de la información y la tecnología; planeación; gestión y mejora de los procesos; impacto; y resultados. Para su ejecución, se ha puesto énfasis en los siguientes elementos del Modelo INTRAGOB:

- Mejorar la calidad de los productos y servicios del sector público que tienen un alto impacto en la ciudadanía, en el corto plazo.
- Consolidar una cultura de calidad en el servicio público.
- Lograr una Administración Pública Federal íntegra y transparente.
- Rendir cuentas y resultados en forma sistemática.
- Impulsar el ahorro y aprovechamiento de los recursos.
- Unificar un sentido de mejora continua, innovación y competitividad en la gestión de las dependencias y entidades del Gobierno Federal.
- La operación del modelo durante el periodo 2001-2003 se ha apoyado en una red de calidad en la que participaron 19 dependencias y 30 entidades de la APF entre ellas, el Instituto Mexicano del Seguro Social; así como en el establecimiento de un Comité Directivo de Calidad en el 92 por ciento de las secretarías de Estado y el 65 por ciento de las entidades públicas.

En este rubro, es preciso mencionar los logros que el IMSS ha obtenido, al haberse hecho acreedor al Premio INTRAGOB 2003 y en 2005 al Premio INNOVA⁴⁵, como un organismo gubernamental comprometido con los preceptos que comprende el concepto de Calidad en el Servicio como una estrategia de acercamiento y compromiso hacia sus derechohabientes.

Lograr el funcionamiento del SNG con base en el concepto de Calidad en el Servicio, asegura la optimización de procesos y el otorgamiento de un servicio integral de guardería mediante las siguientes premisas:

- Consideraciones técnicas
 - Modernización de procesos;
 - Reducción de complejidad y;
 - Minimización de actividades que no agreguen valor

- Consideraciones sociales
 - Incremento de motivación al personal a través de promociones y cambios en los puestos del personal
 - Reducción de estrés y mejoramiento del rendimiento, otorgándole al personal facultades de decisión con base en;
 - Información y autoridad para tomar responsabilidades

Las áreas de oportunidad que se detectaron en el funcionamiento del MSNG del IMSS, a partir del diagnóstico y desarrollo de la reingeniería de procesos fueron las siguientes:

⁴⁵ En 2002 el Ejecutivo Federal institucionalizó el Reconocimiento *INNOVA*, el cual tiene por objetivo reconocer los logros y avances que en materia de innovación y calidad han alcanzado las instituciones públicas. En particular, el reconocimiento está dirigido a las iniciativas de las dependencias y entidades que presentan resultados evidentes y verificables en beneficio de la ciudadanía, o bien en la operación y productividad del gobierno en alguna de las seis líneas siguientes de acción que conforman el Programa de Innovación y Calidad: ▪ Transparencia y combate a la corrupción ▪ Profesionalización del servicio público ▪ Cultura de calidad en el servicio público ▪ Uso de las tecnologías de la información y telecomunicaciones ▪ Desregulación y simplificación administrativa ▪ Ahorro y reducción del costo del gobierno.
Fuente: Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental.

Operación y Organización:

Reclutamiento de personal para guarderías de prestación Directa

Seguridad y Protección Civil

Capacitación

Atención a Niños con Discapacidad

Modernización

Cuotas y Presupuesto

Uso de nuevas tecnologías

Con base en los preceptos anteriores, se desarrollo la metodología de ingeniería de procesos que culmino con la implementación y desarrollo del proyecto *DAR. Desarrollo armónico nuestra responsabilidad*, que contiene en si mismo los objetivos principales de mejora continua y elevación de los estándares de calidad en el servicio del Sistema Nacional de Guarderías.

2.4 Proyecto *DAR*, Desarrollo Armónico, nuestra Responsabilidad

La etapa de reingeniería y revisión de procedimientos y normas que regulan el funcionamiento del Sistema de Guarderías IMSS dio como resultado la creación e implantación del Proyecto *DAR Desarrollo Armónico, nuestra Responsabilidad*; El desarrollo e implantación de este Proyecto se llevó a cabo en varias etapas comprendidas durante el periodo 2010-2011

El objetivo principal del Proyecto *DAR* es:

Mejorar la calidad en el servicio y la imagen del Sistema de Guarderías IMSS a través de una normativa común, congruente, actual y homologada, basada en procesos estandarizados, soportada por una estructura organizacional orientada a procesos, respaldada por tecnología que permita hacer eficiente y mejorar los controles y la operación.⁴⁶

⁴⁶ Coordinación de Guarderías del IMSS, Documento de Trabajo Proyecto *DAR*, inédito, México, 2011

A partir de las siguientes directrices:

- Actualización normativa de las reglas y normas aplicables al Sistema de Guarderías.
- Implantación de procesos rediseñados con un enfoque de mejora continua, reestructura organizacional y proyectos tecnológicos.
- Modelo de Guardería avalado por autoridades en materia: pedagógica, alimentación, supervisión, fomento de la salud y seguridad integral.
- Modelo de Guardería reconocido como base referencial en el nivel nacional con mejores prácticas incorporadas.
- Plan de capacitación integral enfocado al desarrollo del personal de acuerdo a su perfil de servidor público.
- Expansión de la red del Sistema de Guarderías IMSS.

La consecución de las directrices anteriores requirió el despliegue y la colaboración de todos los recursos humanos de la Coordinación de Guarderías del IMSS, desde el nivel gerencial y de alta dirección hasta el nivel operativo poseedor de importantes recursos y experiencia en la operación diaria del Sistema Nacional de Guarderías, mediante la conformación de equipos de proceso, a cargo de los cuales se concretó la realización de las actividades de análisis y reingeniería propias del Proyecto *DAR*.

El desarrollo del Proyecto *DAR*, incluyó el cumplimiento de varias etapas en las cuales se tomaron como base los resultados del Diagnóstico Integral del Sistema Nacional del Guarderías que se ha documentado ya al principio de este capítulo; la Coordinación Normativa ejecutó la realización del Proyecto *DAR* en varias fases que incluyeron el proceso de reingeniería, el rediseño y la actualización normativa de los procedimientos de operación interna del Sistema Nacional de Guarderías.

Para cumplir con las directrices anteriores y lograr el objetivo sustantivo del Proyecto *DAR*, la Coordinación de Guarderías de la Dirección de Prestaciones

Económicas y Sociales del IMSS, llevó a cabo las fases que a continuación de se mencionan:

Fases del Proyecto *DAR* Desarrollo Armónico nuestra Responsabilidad

Nivel Central⁴⁷

Análisis, rediseño, y selección de procesos prioritarios a incluir en la elaboración de nuevas versiones de los procedimientos de administración, alimentación, pedagogía, fomento de la salud y planeación y ejecución de la supervisión.

Reunión Nacional de Prestaciones Económicas y Sociales:

La Coordinación de Guarderías del IMSS estableció mesas de trabajo durante la Reunión Nacional de Prestaciones Económicas y Sociales, en las que se llevo a cabo la revisión de los contenidos de los Procedimientos objeto de reingeniería, tomando en cuenta las observaciones y los comentarios de los Jefes de Departamento Delegacional de Guarderías.⁴⁸

Reuniones con Especialistas:

Se llevaron a cabo reuniones de trabajo con especialistas en temas de Salud, Pedagogía y Alimentación para la revisión e

⁴⁷ Nivel Central con este término se denomina en la terminología interna del IMSS a las Direcciones y Coordinaciones que en el nivel normativo y de alta dirección tienen a su cargo la responsabilidad de emitir, cumplir y ejecutar los programas y objetivos del Instituto.

⁴⁸ Existen 35 Jefaturas de Departamento Delegacional de Guarderías cuya responsabilidad consiste en coordinar y ejecutar las normas y procedimientos de operación interna en el desarrollo de la operación del Sistema Nacional de Guarderías del IMSS.

inclusión de mejoras en los Procedimientos de operación Interna del Sistema Nacional de Guarderías

Implantación Controlada:

Para comprobar la viabilidad operativa de las modificaciones realizadas a los Procedimientos durante la reingeniería, se llevó a cabo una implantación controlada en guarderías seleccionadas de las Delegaciones del IMSS en las entidades de Jalisco, Yucatán y D.F. Sur.

Este proceso de implantación controlada se realizó de manera coordinada y con los comentarios y observaciones de los prestadores del servicio de guarderías.

Con los elementos obtenidos de las fases anteriores, se realizaron los ajustes y modificaciones correspondientes a los procedimientos rediseñados para la elaboración de las versiones finales de los mismos.

Una vez avalados por la Coordinación de Organización y Calidad de IMSS, los Procedimientos de producto de la revisión de la normatividad de guarderías, análisis de la operación interna del Sistema Nacional de Guarderías; identificación de oportunidades de mejora y rediseño de procesos, se implantaron al nivel nacional en agosto de 2011.

Los principales beneficios obtenidos del desarrollo del “Proyecto *DAR*”, se ven plasmados en la aplicación de los procedimientos de operación interna del SNG en los rubros de:

Administración:

- Acercamiento entre padres y guardería que contribuya a;
- Facilitar el proceso de inscripción y la atención del menor
- Mayor control sobre recursos materiales y humanos
- Detección de necesidades de capacitación del personal de la guardería

Mejorar la operación a través de la incorporación de herramientas de apoyo tecnológico que eviten duplicidades y reduzcan el trabajo manual; fomentando el equilibrio en las cargas de trabajo, alineadas a una estructura organizacional enfocada a procesos a través de la,

- Unificación de estándares de calidad en la operación y simplificación administrativa bajo la premisa de la mejora continua.

Alimentación:

- Se elaboró un procedimiento de operación interna que incorporó todas las disposiciones que instruyen y guían la operación del servicio de alimentación.

- Se actualizaron los criterios de aportes calóricos de los menús, con base en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud publicadas en 2001.⁴⁹

- De acuerdo a lo anterior, se adoptó una división más específica y sensible en congruencia con las etapas de desarrollo del lactante, para prevenir

⁴⁹ Organización Mundial de la Salud, [en línea], Dirección URL, http://www.who.int/childgrowth/standards/technical_report/en/index.html, [consulta, 28 de mayo de 2012].

reacciones alérgicas, por la ingesta de alimentos alergénicos no aptos para consumirse a temprana edad.⁵⁰

-Se dio atención a la problemática de obesidad infantil, con cambios en los menús, fomentado el sano crecimiento del menor con la implementación de acciones de educación-asesoría alimenticia, contribuyendo con ello a la formación de hábitos alimenticios adecuados que reduzcan tendencias de sobrepeso u obesidad en los niños.

-Se actualizaron las gráficas para el control de peso y talla⁵¹ de acuerdo a las propuestas por la Organización Mundial de la Salud en 2006.⁵²

-Se incluyó la aplicación de la “historia alimentaria” a todos los niños de nuevo ingreso⁵³ para conocer la alimentación del niño y hábitos alimenticios familiares; lo que dotó a la Dietista-Nutricionista de una herramienta que le facilite la implementación de acciones de educación-asesoría al núcleo familiar.

Fomento de la Salud:

-Contar con un documento normativo de operación interna que incluya en un procedimiento, todos los criterios para el servicio de fomento de la salud.

-Brindar primeros auxilios de manera oportuna a los menores, con base en criterios uniformes detallados en documentos de operación interna.

⁵⁰ Se modificó la edad de 4 a 6 meses para la introducción de alimentos (ablactación).

⁵¹ Anteriormente, se utilizaban las tablas de peso y talla de 0 a 5 años según lo señalado en la NOM-031-SSA2-1999 para la Atención y Salud del Niño.

⁵² Organización Mundial de la Salud, [en línea], Dirección URL, http://www.who.int/childgrowth/standards/technical_report/en/index.html, [consulta, 28 de mayo de 2012]

⁵³ La aplicación de la Historia Alimentaria se hacía sólo a los niños de nuevo ingreso menores de un año.

-Simplificación de formatos para el registro de accidentes, decesos, seguimiento de casos de urgencia, maltrato infantil, para dar atención a los menores con base en información confiable y oportuna.

-Actualización de parámetros para un control preciso de peso y talla de los menores que asisten a las guarderías del SNG del IMSS y con ello contribuir a la detección temprana de alteraciones de estos indicadores⁵⁴ en los menores.

-Fortalecimiento de la vigilancia epidemiológica, mediante la oportuna notificación de padecimientos transmisibles y la contención de brotes epidémicos.

-Actualización de formatos para la valoración médica que determina la aptitud de los menores con discapacidad leve para su ingreso a la guardería; así como la tipificación de las discapacidades para la adecuada integración de información estadística sobre los niños con discapacidades leves que se atienden en las guarderías del Sistema.

Pedagogía:

-Atención más personalizada

-Mayor énfasis a actividades pedagógicas que asistenciales;

-Mediante la planeación y la realización de actividades que favorezcan y potencialicen las esferas cognitiva, física y afectivo social del menor

⁵⁴ Actualización de las gráficas para el control de peso y talla de los menores de acuerdo a las propuestas por la Organización Mundial de la Salud en 2006, en las que se incluyen parámetros hasta los seis años de edad. Incluye el uso de gráficas de peso para la talla en niños menores a dos años y del Índice de Masa Corporal (IMC) para niños de entre 2 y 6 años, con el fin de identificar oportunamente alteraciones en el peso.

-Mejor preparación de los niños al nivel preescolar con base en el diseño e incorporación de un instrumento de evaluación del desarrollo para nivel preescolar, alineado al programa oficial de la SEP, a partir del desarrollo de competencias.

-Evaluación del desarrollo del menor con instrumentos estandarizados y debidamente probados.⁵⁵

-Adopción de criterios de implementación de actividades de estimulación temprana para lactantes y maternas, diferenciado de acuerdo a la edad de los niños, para contrarrestar las limitaciones identificadas en su evaluación y potencializar todas sus capacidades; con actividades de estimulación motriz, sensorial, y de lenguaje.

Seguridad Integral:

-Se homologaron las condiciones en materia de protección civil en guarderías así como los criterios de supervisión, para adecuarlos a la normatividad vigente.

Supervisión-Asesoría:

-Contar con un procedimiento de operación interna que permita;

-Documentar la planeación y el seguimiento de los procesos que contemplan la supervisión-asesoría hasta su conclusión, dando puntual seguimiento a las observaciones realizadas en las visitas de supervisión.

⁵⁵ Se restructuró la herramienta para la evaluación del desarrollo infantil en lactantes y maternas, alineada a instrumentos estandarizados nacionales e internacionales como "La Guía Portage", Guía Vanedela (Valoración Neuro conductual del Lactante) y los "Indicadores del Desarrollo Gesell".
Fuente: Documento de trabajo interno Coordinación de Guarderías IMSS, México, 2011.

-Conocer el estatus de todos los servicios que brindan las guarderías mediante la realización de supervisiones integrales, de seguimiento y extraordinarias.

-La planeación de la supervisión-asesoría se realiza con apego a una mejor distribución de cargas de trabajo en los Departamentos de Guarderías delegacionales, con base en el análisis de los recursos humanos y materiales disponibles en el nivel de cada una de las Delegaciones que conforman el IMSS en las entidades federativas, para el cumplimiento de un calendario de visitas por coordinadora zonal y el seguimiento al Programa Anual de Supervisión-Asesoría.

-Establecimiento de un mínimo de 4 supervisiones integrales al año y el seguimiento correspondiente en cada guardería.

-Eliminación de ambigüedades en la interpretación de las normas internas.

-Estandarización de la supervisión-asesoría bajo criterios homologados para un mejor cumplimiento de las normas de operación en las guarderías.

-Seguimiento puntual al Programa Anual de Supervisión-Asesoría que se lleva a cabo en cada Delegación, así como de las observaciones derivadas de la supervisión hasta su cumplimiento, garantizando con ello la supervisión continua del Sistema Nacional de Guarderías.

En el ámbito tecnológico, los beneficios descritos se vieron reflejados en mejoras sustanciales de los parámetros utilizados para el funcionamiento y desarrollo de la herramienta tecnológica denominada *SIAG*, Sistema de Información y Administración de Guarderías.

Dentro de las aplicaciones del *SIAG* se incluyen módulos que integran la información sobre control de inmunizaciones y control de peso y talla, así como registro de accidentes, casos de urgencia, decesos y maltrato infantil.

Se desarrollaron herramientas informáticas que en materia de recursos humanos, contribuyeran a la verificación de la capacitación que se otorga a los empleados de las guarderías con base en catálogos de cursos diseñados acordes a cada perfil de puesto.

En el rubro de recursos materiales, se integraron programas que automatizaron el cálculo del mobiliario, equipo y artículos de consumo.

Respecto a los trámites de inscripción del menor, los procedimientos de su ingreso a la guardería y su registro de asistencia, se consolidaron éstos en uno, eliminando actividades que no agregaban valor e incorporando estos procesos al uso del *SIAG* Sistema de Información y Administración de Guarderías.

Se diseñó una aplicación informática para realizar por Internet el trámite de inscripción del menor, simplificando con ello el trámite y disminuyendo el tiempo y el número de visitas de los padres a la guardería para la realización del proceso de inscripción.

En el nivel pedagógico, se actualizó además la funcionalidad del *SIAG* con respecto a la evaluación del desarrollo

En el tema de alimentación, se actualizaron los catálogos de ingredientes y valores nutrimentales, conforme a los menús de nueva creación, en sistemas y funcionalidades informáticas, así como la actualización de gráficas de peso y talla en el *SIAG*.

Se diseñaron aplicaciones informáticas para capturar el programa de supervisión-asesoría, su calendario de trabajo y seguimiento del mismo.

Se incluyeron en el *SIAG* herramientas para el manejo de los instructivos de supervisión, y la automatización de reportes para la supervisión en los rubros de quejas, accidentes, resultados de encuestas de satisfacción del servicio entre otros.

En el futuro, el desarrollo de las directrices y objetivos del *Proyecto DAR Desarrollo Armónico, nuestra Responsabilidad* consiste en proporcionar al Instituto Mexicano del Seguro Social, un Modelo de Guardería que se convierta en referencia al nivel nacional con mejores prácticas incorporadas, con base en un enfoque de mejora continua, reestructura organizacional y vanguardia tecnológica; con apego a la normatividad y avalado por mecanismos de control eficientes que coadyuven a la operación bajo las premisas de transparencia institucional y comunicación permanente con *prestadores del servicio de guardería* y padres de familia.

2.5 Transparencia, Respuesta a un Reclamo Social

El escrutinio público sólo es posible si el recuento de los logros se hace de manera clara, directa y precisa, y resulta accesible a cualquier ciudadano interesado en los temas de seguridad social.

La principal característica de la seguridad y calidad como factores estratégicos, en el otorgamiento del servicio de guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social, es la transparencia con la que este servicio se otorga; en este sentido son los padres de los menores que asisten a las guarderías del IMSS, los principales actores de este ejercicio de transparencia en sus funciones, a los cuales el Instituto ha respondido con información coherente y oportuna sobre el funcionamiento del Sistema Nacional de Guarderías del IMSS.

Los padres de familia se convierten así en un elemento clave, como testigos del cambio operado en el SNG del IMSS, al participar de manera voluntaria en la realización de visitas para conocer las condiciones de seguridad y funcionamiento de las guarderías del Sistema.⁵⁶

Para garantizar la participación de los padres de los menores usuarios de las guarderías, en este ejercicio de transparencia e información -al conocer la operación y medidas de seguridad integral adoptadas en el SNG-, así como tener una retroalimentación, al contar con el aporte de su visión sobre calidad del servicio otorgado y la seguridad integral de sus hijos durante su estancia en las guarderías del Instituto; el IMSS solicitó a Transparencia Mexicana (TM) el diseño de un mecanismo que permitiera la consecución de este objetivo.

El resultado final es la creación de un mecanismo de participación social para facilitar, estructurar y sistematizar la visita de los padres de familia a las guarderías del IMSS.

Los antecedentes de la colaboración entre Transparencia Mexicana y el Instituto Mexicano del Seguro Social, inició en la administración 2000-2006, con el levantamiento independiente de la Encuesta sobre Surtimiento de Medicamentos (2005), que arrojó resultados externos al Instituto, que pudieron ser comparados con aquellos que prepara el Órgano Interno de Control del IMSS y también con los preparados por su área de Evaluación.

En 2006, TM recibió la invitación del IMSS y la designación de la Secretaría de la Función Pública, para participar en diversos procesos de licitación pública, incluido el tema de medicamentos y otros bienes adquiridos por el IMSS.

En 2009, el IMSS estableció contacto con TM con el objeto de ampliar los espacios de colaboración entre ambas instituciones y buscar construir un

⁵⁶ Portal del IMSS [en línea] <http://siag.imss.gob.mx/ParticipacionSocial/Desarrollo.aspx>, [consulta, 2 de junio de 2012].

programa integral de trabajo para fortalecer la integridad y transparencia del Instituto.

En este proceso de definición de un programa de trabajo, ocurrió el siniestro de la guardería ABC de Hermosillo, Sonora.

Este hecho, marcó el rumbo de los alcances y objetivos a considerar en los contenidos del Programa de Trabajo en del IMSS y TM concentrándose en dos puntos centrales:

- Los sistemas de evaluación de servicios públicos a través de encuestas a derechohabientes y patrones (encuestas de satisfacción de usuarios).
- La definición de una mecánica que facilite y sistematice la participación de los padres de familia en la observación de las medidas de seguridad integral que adoptan las guarderías del IMSS.

Transparencia Mexicana, A.C. (TM) es una organización no gubernamental que enfrenta la corrupción en México desde una perspectiva integral, a través de políticas públicas y actitudes privadas que van más allá de la consigna política, para generar cambios concretos en el marco institucional y en la cultura de la legalidad en México.

Fundada en 1999, es el Capítulo México de Transparencia Internacional, la coalición global contra la corrupción. Los miembros del Consejo Rector y su Presidente contribuyen voluntariamente al trabajo de la organización. TM no tiene fines de lucro. Para este proyecto de verificación ha decidido asumir los costos derivados del mismo a partir de sus remanentes de otros proyectos.

Transparencia Mexicana TM tiene experiencia en el diseño de mecanismos que permiten a la sociedad civil participar en la toma pública de decisiones, de una manera constructiva, sistemática y organizada.

La participación social en este tipo de procesos permite a los ciudadanos tener un mejor conocimiento sobre el funcionamiento de ciertos procesos gubernamentales, y los “empodera” para hacer valer su opinión mientras aprenden a exigir cuentas a sus gobernantes.

Por su parte, los servidores públicos también se familiarizan con la necesidad de justificar sus decisiones, y se enfrentan a nuevos incentivos que los llevan a promover la mejora continua de los servicios que prestan.

En este contexto de colaboración, el IMSS y TM se avocaron a la definición y realización de un objetivo sustantivo:

- Facilitar, estructurar y sistematizar la participación de los padres de familia que utilizan el sistema de guarderías del IMSS, en la observación de las medidas de seguridad integral que adoptan estos prestadores de servicios.

Es importante mencionar en este sentido, que el mecanismo propuesto por TM complementa y no sustituye las obligaciones administrativas y legales de supervisión y control del IMSS en la materia.

Los objetivos específicos que se tomaron en cuenta para la elaboración de este mecanismo de participación social son los siguientes:

- Familiarizar y capacitar a los prestadores de servicios públicos, a ciudadanos, y padres de familia en la cultura de la rendición de cuentas.

- Fomentar la participación e interés del ciudadano / padre de familia en asuntos de su comunidad que son relevantes para su vida cotidiana.
- Dotar al padre de familia de herramientas para participar en asuntos públicos de su interés.
- Informar a los padres de niños que acuden a las guarderías del IMSS sobre las medidas de seguridad integral con las que deben cumplir estos prestadores de servicios.
- Dar voz y reconocer el valor de la aportación y visión de los padres de familia para el mejor funcionamiento de los servicios.

En este ejercicio tanto los padres de familia como las guarderías son seleccionados aleatoriamente.

Se llevan a cabo de manera mensual, visitas a cerca de 150 guarderías en las que participan siete padres de familia por guardería, de tal forma que en 10 meses se haya cubierto el total de las guarderías que conforman el SNG del IMSS.

Derivado de estas visitas, Transparencia Mexicana ha elaborado recomendaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Los principios rectores de este mecanismo en cuanto a la participación de los padres de familia son los siguientes: la selección de los padres se lleva a cabo de manera aleatoria, bajo la decisión voluntaria de los mismos a participar en este ejercicio. Así mismo, la información obtenida tiene un carácter homogéneo al ser orientada bajo la utilización de un mismo formato en el nivel nacional.

La información derivada de este mecanismo, tendrá independencia y validez, al ser producto de un Sistema de información supervisado por TM que en si mismo garantiza su integridad al ser acompañada de una declaración unilateral de integridad por parte de TM.

Los informes elaborados son clasificados como públicos en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de conformidad con los supuestos del artículo 6º constitucional.

Las bases de datos, producto de la integración de esta información, tendrán un sustento de corresponsabilidad por parte del IMSS y TM al ser estas instituciones parte de un consejo directivo que avala este mecanismo de participación social.

A la vez, la institucionalidad del ejercicio se ve reforzada por la integración al mismo de otros sistemas del IMSS, mediante una sinergia constante entre los mismos, con el propósito de evitar duplicidades en el levantamiento de la información.

Los datos así consolidados se proporcionan a otras áreas del IMSS, en caso de necesidad de dar canalización y seguimiento a quejas o denuncias ciudadanas, tales como el *call center* del Instituto, el buzón de quejas o el portal del IMSS.

Este mecanismo de participación facilita el involucramiento de los padres de familia, al fomentar su participación de manera directa, efectiva y organizada en la observación de los esfuerzos que lleva a cabo el Instituto, para garantizar la transparencia de las medidas que en materia de seguridad integral y calidad del servicio a implementado el IMSS en su Sistema Nacional de Guarderías

El mecanismo de participación social se implantó el 1 de octubre de 2010, para iniciar con las primeras visitas el 18 de octubre del mismo año

Para la aplicación de este mecanismo intervienen las Delegaciones del IMSS en los Estados, las guarderías de prestación indirecta y los padres de familia que resulten seleccionados para participar en una visita. A través de una carta de invitación por parte de Transparencia Mexicana, se les hacen llegar algunas recomendaciones sobre el papel que desempeñarán durante el recorrido por la guardería y, por ser un acto voluntario, los papás o mamás invitados deben confirmar su asistencia, ya que se corre la invitación a 20 para integrar un grupo con los siete primeros que acepten. Con el propósito de que la totalidad de guarderías sean visitadas por lo menos en una ocasión, mensualmente se repite el ejercicio, sin que con esto se sustituyan las actividades de supervisión que realiza el Instituto con cierta periodicidad a las guarderías. Se trata de una iniciativa que permite a los padres de familia aportar, de acuerdo a su percepción, información que pueda contribuir en mejoras dentro del servicio.⁵⁷

La aplicación de la Encuesta de Satisfacción a Usuarios de Guarderías tiene como objetivo conocer el nivel de satisfacción de los padres de familia que utilizan el servicio de guarderías del IMSS.

En el siguiente cuadro se muestra la percepción de los padres los menores que asisten al Sistema Nacional de Guarderías del IMSS en cuanto a la calidad del Servicio medida por el rango de respuestas favorables obtenidas en el periodo que abarca de octubre de 2010 a enero de 2012.⁵⁸

⁵⁷ Portal del IMSS [en línea] <http://siag.imss.gob.mx/ParticipacionSocial/Desarrollo.aspx>, [consulta, 2 de junio de 2012].

⁵⁸ Portal del IMSS [en línea], <http://siag.imss.gob.mx/ParticipacionSocial/ComoVenPadres.aspx>, [consulta, 2 de junio de 2012].

¿CÓMO NOS VEN LOS PADRES DE FAMILIA?

VISITAS OCTUBRE 2010 - ENERO 2012

Mes / año	Realización de visitas			Guarderías por rango de respuestas favorables								
	Periodo	Visitas	Padres	Horas	Rangos							
					100% Guard.	%	90-99% Guard.	%	80-89% Guard.	%	Menor a 80% Guard.	%
octubre 2010	18 - 22	120	747	1,494	41	34.2	75	62.5	3	2.5	1	0.83
noviembre 2010	22 - 26	166	1,007	2,014	69	41.6	93	56.0	4	2.4	-	-
enero 2011	17 - 21	165	984	1,968	76	46.1	83	50.3	5	3.0	1	0.60
febrero 2011	21 - 25	166	1,036	2,072	82	49.4	76	45.8	8	4.8	-	-
marzo 2011	22 - 28	159	957	1,914	68	42.8	89	56.0	2	1.3	-	-
abril 2011	25 - 29	158	943	1,886	82	51.9	73	46.2	3	1.9	-	-
mayo 2011	23 - 27	153	914	1,828	83	54.2	70	45.8	-	-	-	-
junio 2011	20 - 24	140	826	1,652	71	50.7	66	48.6	1	0.71	-	-
julio 2011	25 - 29	95	539	1,078	56	58.9	39	41.1	-	-	-	-
septiembre 2011	19 - 23	44	253	506	21	47.7	23	52.3	-	-	-	-
octubre 2011	24 - 28	28	149	298	15	53.6	12	42.9	-	-	1	3.6
enero 2012	25 - 31	28	160	320	18	64.3	10	35.7	-	-	-	-
Total		1,422	8,515	17,030	682	48.0	711	50.0	26	1.8	3	0.2

En este estudio se evalúa la calidad de la atención al niño, el desempeño del personal de la guardería, las condiciones físicas de la guardería, las medidas de seguridad con las que cuenta, entre otras.

A continuación se muestra un diagrama de flujo del Mecanismo de Participación Social.⁵⁹

⁵⁹Portal del IMSS [en línea] <http://siag.imss.gob.mx/ParticipacionSocial/Diagrama.aspx>, [consulta. 2 de junio de 2012].

Participación Social en Guarderías



DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROCESO



El acompañamiento de Transparencia Mexicana, A.C. en este ejercicio de información e inclusión de la evaluación y aporte ciudadano, resulta relevante en la medida en que la interacción social, se muestra como aval del quehacer del Estado Mexicano

CAPÍTULO 3 Impacto Social de la Ley Nacional Guarderías vs Marco Jurídico-Normativo del Sistema de Guarderías del IMSS

3.1 Contenido de la Ley Nacional de Guarderías

El 24 de junio de 2010, los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, Silvio Lagos Galindo y Sebastián Lerdo de Tejada Covarrubias, sometieron a consideración de la Cámara de Diputados, la iniciativa con proyecto de decreto, mediante la cual se expide la *Ley Nacional de Guarderías*.

La iniciativa de la Ley Nacional de Guarderías tiene su origen en el principio de un interés superior de la infancia, a decir de los diputados en la Exposición de Motivos correspondiente, y cuyos principales aspectos se mencionan a continuación.

Se plasma la necesidad de proporcionar a los niños los cuidados y la asistencia que requieren para lograr un crecimiento y un desarrollo plenos en un ambiente de bienestar familiar y social.

Se pone de manifiesto la prioridad del ejercicio de los derechos de los niños poniendo énfasis en su seguridad personal.

La iniciativa de Ley, parte de la responsabilidad del Estado como garante de la integridad y sano desarrollo de los niños, y que tiene su fundamento en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hace hincapié además en la importancia de la niñez, como el capital más importante de la sociedad mexicana al ser los niños los futuros ciudadanos de México.

Se hace patente la necesidad inmediata de formular una legislación que de manera unificada sirva como base a la emisión de criterios que den

*una protección efectiva que no sólo defina los tramos de responsabilidad sino que también sirva de prevención hacia desgracias como las sufridas en la guardería ABC.*⁶⁰

Se reconoce la carencia de información que de manera objetiva permita conocer la realidad del estado de atención y seguridad de los niños.

El ámbito de las instituciones que dan atención a niños menores de seis años es muy amplio, comprende un universo que abarca desde diversas secretarías en el nivel federal y estatal que coexisten con entidades creadas por entidades privadas, organismos no gubernamentales, y organizaciones sociales y sindicales entre otras.

En este sentido, la iniciativa identifica estas instituciones, mediante la categorización de entidades que ofrecen los servicios de cuidados y educación que se menciona a continuación:

- a) Instituciones pertenecientes al sistema educativo formal. Me refiero al denominado “nivel inicial”, como primer nivel del sistema educativo constituido por dos ciclos: el jardín maternal (45 días a 2 años) y el jardín de infancia (3 a 5 años);
- b) Instituciones pertenecientes a organismos públicos (IMSS, ISSSTE, Pemex, Sedesol, etcétera);
- c) Asociaciones civiles sin fines de lucro (sindicatos, ONG...) o iniciativa privada; y
- d) Entidades equivalentes de carácter no formal (por ejemplo, servicios de origen comunitario gratuito, con mayor menor grado de institucionalización,

⁶⁰ Gaceta Parlamentaria, *Exposición de Motivos de la Ley Nacional de Guarderías*, [en línea] Dirección URL <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2010/jun/20100625/Iniciativa-4.html>, [consulta, 2 de junio de 2012].

programas de asistencia y promoción de la familia y la comunidad, que incluyan actividades de atención directa de los niños, ya sea en espacios públicos o en los hogares de los niños, en zonas rurales, poblaciones indígenas, o que atienden a poblaciones en situación de riesgo y otras).

Esta categorización, muestra la necesidad de crear una ley de guarderías que sea el referente para regular.

*toda la oferta educativa y de cuidados destinada a los niños pequeños.*⁶¹

Dentro de alcances que se pretenden cubrir con la promulgación de esta Ley, se proponen reformas al Artículo 3º. Constitucional, tomando en cuenta que el derecho a la educación de los niños dentro 0 y 6 años, debe ser respetado y comprendido de manera integral al ser los menores, objeto de cuidados y educación de calidad

*Todas las acciones destinadas a la primera infancia deberán incluir actividades educativas, a fin de garantizar el derecho a la educación desde el nacimiento.*⁶²

Se considera a la Secretaría de Educación, como la entidad rectora que coordinará las acciones de todos los establecimientos que atiendan a los menores dentro del rango de edad de 0 a 6 años, y garantizará la calidad educativa de los servicios.

Se pone énfasis en el papel del Estado como rector y garante, de que las actividades pedagógicas, sean impartidas por personal docente responsable.

⁶¹ Gaceta Parlamentaria, *Exposición de Motivos de la Ley Nacional de Guarderías*, [en línea].
Dirección URL <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2010/jun/20100625/Iniciativa-4.html>, [consulta, 2 de junio de 2012].

⁶² *Idem.*

Y se manifiesta de manera contundente, la responsabilidad del Estado, sobre rubros estratégicos que garanticen la integridad y seguridad de los menores; con apego a un ejercicio constante de transparencia y participación ciudadana.

Dentro de la Exposición de Motivos que acompaña la iniciativa de Ley de Guarderías, se afirma lo siguiente:

*...la “universalización” de la educación infantil supone la **responsabilidad** y el **compromiso** del Estado (concepto más amplio y vinculante que el de **garantizar**) en*

- a) Proveer educación a los niños de entre cero y seis años;*
- b) Normar y vigilar a las diversas instituciones y modalidades respecto a todos los recursos necesarios: materiales, personal titulado y condiciones del servicio;*
- c) Dar direccionalidad educativa a las acciones que se realicen. En este sentido, se requiere cambiar la idea de “asistencialismo”, que implica que la escuela deba hacerse cargo de funciones que competen a otras agencias del Estado, por la de “atención”, en la cual se incluye efectivamente los aspectos pedagógico-educativos, junto con atención a necesidades de salud, alimenticia, de identidad, de seguridad y atención de las familias;*
- d) Organizar un sistema de estadística que permita conocer el estado de atención de la infancia y unifique las políticas destinadas a este sector; y*
- e) Hacer seguimientos mediante modalidades de evaluación y control efectivo de estas instituciones y las actividades que en ellas se llevan a cabo.*⁶³

Se sostiene el carácter impulsor del Estado y su responsabilidad como evaluador de la calidad de los servicios brindados a los menores, aun dentro de los servicios que ofrezcan las instituciones privadas, y las entidades comunitarias, y organizaciones no gubernamentales.

⁶³ Gaceta Parlamentaria, *Exposición de Motivos de la Ley Nacional de Guarderías*, [en línea].
Dirección URL <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2010/jun/20100625/Iniciativa-4.html>, [consulta, 2 de junio de 2012].

Se trata en síntesis, de crear una Ley que de manera puntual, abarque todos los ámbitos y condiciones en las que se otorga el servicio de guarderías.

Partiendo para ello, de la aplicación de normas claras y precisas, que garanticen el cuidado y educación de los menores con apego a criterios de seguridad y calidad. El decreto de la *Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil*, se firmó 23 de octubre de 2011.

La norma establece las condiciones esenciales de seguridad y protección civil que deberán cumplir los centros, fortalece la política pública en la materia y crea el Consejo Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, el Cuidado y el Desarrollo Integral Infantil.

Dicho Consejo, sustituirá al Sistema Nacional de Guarderías, que se creó en la actual Administración el 10 de mayo de 2007.

La Ley General también instauro el Registro Nacional de Centros de Atención y los Registros Estatales.

Responsables de su aplicación: todas las Autoridades y Poderes de los distintos órdenes de Gobierno, que son corresponsables de la aplicación de la Ley.

3.2 Contenido del Marco Jurídico-Normativo del IMSS en materia de Guarderías

Actualmente el servicio de guarderías que otorga el IMSS en las modalidades de prestación directa e indirecta, opera bajo los lineamientos y ordenamientos de carácter interno, contenidos en los reglamentos y normas que a continuación se mencionan:

- Reglamento para la Prestación de Servicios de Guardería

- 3000-001-008 Norma que establece las disposiciones para la coordinación entre las guarderías y las Unidades de Medicina Familiar, a fin de proporcionar a los niños usuarios atención médica, acciones de prevención, control y vigilancia epidemiológica

- 3000-001-009 Norma que establece las disposiciones para la operación del servicio de guarderías

- 3000-001-011 Norma que establece las disposiciones para la atención de niños con discapacidad moderada en guardería integradora

Normatividad vigente de aplicación general

Núm.	Nombre	Clave
1	Norma que establece las disposiciones para la operación del servicio de guardería	3000-001-009
2	Norma que establece las disposiciones para coordinación, entre las guarderías y las Unidades de Medicina Familiar, a fin de proporcionar a los niños usuarios atención inmediata, acciones de prevención, control y vigilancia epidemiológica	3000-001-008
3	Norma que establece las disposiciones para la atención de niños con discapacidad moderada en Guardería Integradora	3000-001-011
4	Directrices relativas a acciones de prevención y atención al maltrato o abuso de menores usuarios de las guarderías del Sistema IMSS	Sin clave

Normatividad vigente de aplicación para las Delegaciones

Núm.	Nombre	Clave
1	Procedimiento para la planeación de la supervisión – asesoría	3020-003-034
2	Procedimiento para la supervisión – asesoría de la operación del servicio de guardería	3220-003-035

Normatividad vigente de aplicación para guarderías de prestación directa

Núm.	Nombre	Clave
1	Procedimiento para la inscripción de niños en guardería de los esquemas Madres IMSS y Ordinario	3220-003-001
2	Procedimiento para el ingreso del niño a guardería de los esquemas Madres IMSS y Ordinario	3220-003-002
3	Procedimiento para el registro de asistencia de los niños e informe estadístico mensual en la guardería de los esquemas Madres IMSS y Ordinario	3220-003-003
4	Procedimiento de vinculación y comunicación entre la guardería de los esquemas Madres IMSS y Ordinario y los padres usuarios	3220-003-004
5	Procedimiento de mejora continua para preservar la atención infantil en la guardería de los esquemas Madres IMSS y Ordinario	3220-003-010
6	Procedimiento para la operación del servicio de pedagogía en guarderías IMSS	3220-003-028
7	Procedimiento para la operación del servicio de fomento de la salud en guarderías IMSS	3220-003-029

Normatividad vigente de aplicación para guarderías de prestación directa

Núm.	Nombre	Clave
8	Procedimiento para la administración del personal en guarderías de los esquemas Madres IMSS y Ordinario	3220-003-032
9	Procedimiento para la administración de recursos materiales en guarderías de los esquemas Madres IMSS y Ordinario	3220-003-033

Normatividad vigente de aplicación para guarderías de prestación indirecta

Núm.	Nombre	Clave
1	Procedimiento para la inscripción de niño en guardería del esquema Vecinal Comunitario	3220-003-013
2	Procedimiento para el ingreso del niño a guardería del esquema Vecinal Comunitario	3220-003-014
3	Procedimiento para el registro de asistencia de los niños e informe estadístico mensual en la guardería del esquema Vecinal Comunitario	3220-003-015
4	Procedimiento de vinculación y comunicación entre la guardería del esquema Vecinal Comunitario	3220-003-016
5	Procedimiento de mejora continua para preservar la atención infantil en la guardería del esquema Vecinal Comunitario	3220-003-022

Normatividad vigente de aplicación para guarderías de prestación indirecta

Núm	Nombre	Clave
6	Procedimiento para la operación del servicio de pedagogía en guarderías IMSS	DPES/CG/003/028
7	Procedimiento para la operación del servicio de fomento de la salud en guarderías IMSS	DPES/CG/003/029
8	Procedimiento para la operación del servicio de alimentación en guarderías de prestación indirecta	DPES/CG/003/030
9	Procedimiento para la administración del personal en guarderías de prestación indirecta	DPES/CG/003/032
10	Procedimiento para la administración recursos materiales en guarderías de prestación indirecta	DPES/CG/003/033

3.3 Mejoras Incluidas en la Normatividad para el Servicio de Guarderías del IMSS

Dentro del marco de los trabajos del gobierno federal, para la elaboración de una legislación federal en materia de guarderías, que retome el papel rector del Estado como garante de un otorgamiento del servicio de guarderías congruente con criterios de calidad y seguridad de los menores, el Instituto Mexicano del Seguro Social, ha participado de manera activa con propuestas que conlleven a la creación de un marco jurídico, que garantice el derecho de los menores al otorgamiento de un servicio de guardería con base en el cumplimiento de un objetivo primordial, su seguridad.

En el mismo nivel de importancia, **el IMSS considera el otorgamiento del servicio de guardería alineado a criterios de calidad y transparencia en el servicio.**

Con mejores prácticas incorporadas y supervisión y actualización constante de los contenidos pedagógicos, y atención que recibe el menor durante su estancia en las guarderías del Sistema Nacional de Guarderías del Instituto.

La labor del IMSS, en este sentido, ha dado lugar a la incorporación, rediseño y aplicación de procesos, en su operación interna, que buscan ante todo el mejoramiento de los estándares de calidad en el servicio.

El desarrollo de estas mejoras, y su inclusión en la normatividad interna del Instituto, ha dado como resultado, el que las guarderías que forman parte del SNG del IMSS, sean hoy día sitios seguros, en los cuales la integridad física de los menores durante su estancia, sea garantizada, gracias a la adopción e implementación de medidas e instrumentos de protección civil, respaldados por programas internos y apegados a normas internacionales.

La integración del procedimiento de supervisión-asesoría, como instrumento de evaluación de los elementos, con que deben contar las guarderías hoy día para garantizar la seguridad integral de los menores, constituye un factor clave en el desarrollo de un nuevo modelo de guardería.

El IMSS llevó a cabo una revisión exhaustiva de la normatividad en materia de protección civil en el nivel internacional para la creación y alineación de sus propios criterios en ese rubro, incluyó elementos superiores a los que se consignan en las normas que sobre la materia, se observan al nivel municipal, estatal y en algunos casos inclusive en el orden federal, al incluir en sus criterios, elementos de vanguardia, los mismos que consideró en la elaboración de los *Estándares de Seguridad y Protección Civil*.

Dichos estándares se encuentran vigentes a partir de enero de 2010, y deberán cumplir con ellos las guarderías contratadas por el Instituto para la prestación del servicio, y que operan bajo los esquemas de prestación directa e indirecta.

El Instituto ha implementado la elaboración de un instrumento de verificación de estos estándares, y que ha denominado *Cédula de Calificación en Seguridad y Protección Civil*.

En esta cédula se incluyen los requisitos que al nivel local –ya sea municipal, estatal o federal- deben observarse y los que el IMSS ha considerado necesario incluir para garantizar la integridad física de los menores, usuarios del Sistema Nacional de Guarderías; así como de los adultos que laboran en el, y de los padres de los niños que acuden a las guarderías.

En cuanto a la calidad del servicio que otorga en el SNG del IMSS, el Instituto, de igual manera, ha incluido en sus criterios y normas de operación interna, el cumplimiento de satisfactores en materia de fomento de la salud, pedagogía y alimentación que promuevan y garanticen el desarrollo integral del menor en

condiciones óptimas y tomando en cuenta el desenvolvimiento y desarrollo armónico de su personalidad.

En ese contexto, el IMSS ha revaluado su participación y compromiso en el desarrollo de los menores que asisten a las guarderías del SNG del Instituto y bajo el cumplimiento estricto de los principios de mejora continua y calidad en el servicio.

El impacto social de este compromiso se ve reflejado en el desarrollo armónico de los menores y una permanente comunicación e inclusión de los aportes y sugerencias que los padres, hacen sobre la atención proporcionada a sus hijos en el SNG del IMSS.

CONCLUSIONES

Desde sus inicios, como parte de la política social del Estado Mexicano, se ha mejorado el servicio de guarderías que otorga por mandato constitucional el Instituto Mexicano del Seguro Social a sus derechohabientes, y ha contribuido a la integración de la mujer trabajadora, del trabajador viudo o divorciado, o de aquél al que judicialmente se le hubiera confiado la custodia de sus hijos al mercado laboral.

Por lo mismo, el IMSS considera que el otorgamiento del servicio de guardería tiene que alinearse a criterios de calidad y transparencia en el servicio.

Es así que con mejores prácticas incorporadas y supervisión y actualización constante de los contenidos pedagógicos, y atención como el menor recibe cuidados durante su estancia en las guarderías del Sistema Nacional de Guarderías del Instituto.

La labor del IMSS, en este sentido, ha dado lugar a la incorporación, rediseño y aplicación de procesos, en su operación interna, que buscan ante todo el mejoramiento de los estándares de calidad en el servicio.

Al iniciarse el segundo semestre del 2009, se estableció un planteamiento dirigido a robustecer la operación del modelo integral del Sistema de Guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social con base en la implementación de mejoras inmediatas de alto impacto y visibilidad en el SNG del IMSS; la evaluación e incorporación de estándares y prácticas internacionales de sistemas de guardería de clase mundial; la identificación y atención a mejoras a mediano plazo de operación, organización e infraestructura del modelo actual del SG-IMSS producto de un análisis integral.

Además, se concretaron resultados asociados a la mejora e implantación de procesos, a la simplificación administrativa y a la actualización y mejora del marco normativo como un primer gran paso para su aplicación en las guarderías.

En ese sentido, la Coordinación de Guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social determinó atender prioritariamente las situaciones clave del marco normativo. Y para lograr obtener resultados inmediatos se definió focalizar la revisión de la normatividad referente a la operación y supervisión de guarderías con énfasis en el rubro de seguridad y protección civil atendiendo con ello la suprema necesidad de otorgar a los menores la garantía de su integridad física y un desarrollo armónico fundamentado en la calidad del servicio ofrecido en los recintos que conforman el SNG del IMSS.

Como resultado de lo anterior, y para concluir, se reitera que todo el proceso llevado al cabo para atender las demandas sociales expresadas por los padres de familia usuarios del SNG del IMSS, y también manifestadas por las organizaciones no gubernamentales que han apoyado a los referidos padres de familia, se tuvo la colaboración de Transparencia Mexicana que, mediante el *Mecanismo de Participación Social*, facilitó y contribuyó a estructurar y sistematizar la visita de los padres de familia a las guarderías del IMSS, al mismo tiempo que dio seguimiento al ejercicio de transparencia e información -al conocer la operación y medidas de seguridad integral adoptadas en el SNG del IMSS.

Igualmente, se contó con una retroalimentación, mediante el aporte de la visión los padres usuarios sobre la calidad del servicio otorgado y la seguridad integral de sus hijos durante su estancia en las guarderías del Instituto.

Y de esta manera, el **impacto social**, resultado del proceso reingeniería y de mejora continua del servicio de guarderías del IMSS, que ha tenido lugar desde el segundo semestre de 2009, se ha canalizado positivamente y para retomar, ante todo, el papel rector del Estado Mexicano en la seguridad social -redimensionando el concepto de Estado de Bienestar-, como garante de la integridad y la misma seguridad social de una capa significativa de la población que requiere ser atendida, respecto a sus derechos elementales de desarrollo e integridad física, como es el caso de los niños, mediante el quehacer del Instituto Mexicano del Seguro Social.

FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía

Antiga Trujillo, Nedelia y Tenorio Herrera, Guillermo, *La Investigación y las metodologías de la ciencia*, México, LASE, 2012

De Dios Vallejo, Delia Selene, *Guía metodológica para elaborar diseños de investigación social*, Editorial UNAM, México, 2003

Domínguez, G. E., *Ideas alrededor del significado de las guarderías infantiles como recurso de la seguridad social*, IMSS Documento Inédito, 1979

Domínguez, G .E., *Origen de la guardería infantil y breve cronología de su evolución en México*, IMSS Documento Inédito, Sin fecha.

Domínguez, G. E., *Algunos antecedentes históricos relacionados con la protección materno infantil en México*, IMSS Documento Inédito, Sin fecha.

Garza Treviño, Juan Gerardo, *Administración contemporánea, reto para la empresa mexicana*, Editorial Alhambra, México 1996

Joakes, Joan, *La mujer y la economía mundial*, Editorial Siglo XXI, México, 1988

Johanson, et. al., *Reingeniería de procesos de negocios*, Editorial, Limusa, México, 1994.

Lombera, E; Cohen, N; Macotela, C.B. (coords), *La Seguridad Social en el proceso de cambio internacional*, México, IMSS. 1980

Rodríguez Cabrero, Gregorio, Comp. Estado, *Privatización y Bienestar: un Debate de la Europa Actual*, Icaria Editorial, 1991

Documentos del IMSS

IMSS, *Contrato Colectivo de Trabajo*, IMSS, México, 2010

IMSS, *Informe de Labores 2009-2010 y Programa de Actividades 2010*, México. IMSS, 2010.

Ley del Seguro Social de 1973

Diario Oficial de la Federación. México.

12 de marzo de 1973.

Ley del Seguro Social de 1980

Diario Oficial de la Federación. México

Ley del Seguro Social

México, IMSS, 1989

Ley del Seguro Social

México. IMSS, 1996

Plan de Desarrollo 92-94

Jefatura de Servicios de Guarderías.

IMSS. Documento interno. 1992

Información general sobre guarderías. Estructura interna. Normas de Operación.

IMSS. Documentos inéditos. Sin fecha.

Memorias de actividades realizadas en el periodo 1977-1982 (Primer borrador)

México. IMSS. Documento inédito, 1982

Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las
Personas con Discapacidad
Comisión Nacional Coordinadora
Los Pinos, Mayo 1995

Memoria Global
1994 - 2000

Documentos fuera del IMSS

Plan Nacional de Desarrollo 83-88
Poder Ejecutivo Federal. México. 1983

Programa de Modernización del Servicio de Guardería del IMSS
Enero, 1994

Programa de Modernización del Servicio de Guarderías del IMSS
Enero, 1994

Norma Oficial Mexicana NOM 167-SSA 1997 para la prestación de servicio de
asistencia social para menores y adultos mayores.
Diario Oficial de la Federación, México
Diciembre, 1998

SEP, *Programa de Modernización Educativa 89-94*, México, 1989

Cibergrafía

Biagini Hugo E., *Precursores del Estado Benefactor*, [en línea],
Dirección URL: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27049>, [consulta, 9
de mayo de 2012].

Bolea Murga Manuela, *Reseña histórica de la educación a la primera infancia en México*, [en línea], Dirección URL, <http://www.imced.edu.mx/Ethos/Archivo/42/42-25.pdf>,
[consulta, 20 de mayo de 2012].

Brachet-Márquez Viviane, *El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2000)*(El Colegio de México) En: Riesco Manuel (editor), *Social Policy in a Development Context. Latin America. A New Developmental Welfare State in the Making?* (Draft paper prepared within the UNRISD Research Area ‘Social Policy in a Development Context’), Ginebra, Suiza, United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD, 2004 [en línea],
Dirección URL:
<http://www.portalacademico.cch.unam.mx/materiales/prof/.../hist/.../Brachet.doc>,
[consulta, 29 de mayo de 2012].

Colin, Aracelí, *La crianza del niño en la cosmovisión náhuatl*, [en línea],
Dirección URL: <http://aracelicolin.org.mx/la-crianza-del-nino-en-la-cosmovision-nahua/>, [consulta, 7 de mayo de 2012].

Gaceta Parlamentaria, *Exposición de Motivos de la Ley Nacional de Guarderías*, [en línea] Dirección URL:
<http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2010/jun/20100625/Iniciativa-4.html>,
[consulta, 2 de junio de 2012].

Galván Lafarga, Luz Elena, “*De las escuelas de párvulos al preescolar. Una historia por contar*”, *Diccionario de la historia de la educación en México*, Colegio de México, CONACYT-CIESAS, México, [en línea], Dirección URL:
http://biblioweb.dgsca.unam.mx/diccionario/htm/articulos/sec_25.htm,
[consulta, 30 de marzo de 2012].

Instituto Mexicano del Seguro Social, *Portal del IMSS* [en línea],
Dirección URL: <http://siag.imss.gob.mx/ParticipacionSocial/Diagrama.aspx>,
[consulta, 2 de junio de 2012].

Muñozcano Skidmore Ma. Dolores, *Marco teórico conceptual sobre menores vs. niñas, niños y adolescentes* en MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL SOBRE MENORES VERSUS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES Pérez Contreras, María Montserrat Macías Vázquez, Ma. Carmen, Coordinadores [en línea],
Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3011/8.pdf>
[consulta, 20 de mayo de 2012].

Organización Mundial de la Salud, [en línea], Dirección URL,
http://www.who.int/childgrowth/standards/technical_report/en/index.html, [consulta,
28 de mayo de 2012].

Sen K Amartya, *El Futuro del Estado de Bienestar*, [en línea],
Dirección URL: http://red.pucp.edu.pe/ridei/wp-content/uploads/biblioteca/Amartya_Sen_El_futuro_del_Estado_Bienestar.pdf,
[consulta, 29 de mayo de 2012].

Unicef [en línea], Dirección URL: <http://www.unicef.org/mexico/spanish/ninos.html>,
[consulta, 14 de mayo de 2012].

Wright Carr, David Charles, *La sociedad prehispánica, en las lenguas náhuatl y otomí*, [en línea] Dirección URL: <http://paginasprodigy.com/dcwright/Sociedad.pdf>
[consulta, 7 de mayo de 2012].