

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil

Auditoría de Desempeño: 2017-1-19GYN-07-0244-2018

244-DS

Criterios de Selección

Fortalecer los mecanismos de operación.

Impulsar la utilización de sistemas de medición del desempeño.

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

Fortalecer los mecanismos de control.

Promover la elaboración y mejora de la normativa.

Objetivo

Fiscalizar las estancias para el bienestar y desarrollo infantil para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Consideraciones para el seguimiento

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

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

Alcance

La auditoría incluyó la evaluación de la política pública de las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil, en términos de la correspondencia del Reglamento de los Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con lo dispuesto en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, y en el Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil 2014-2018; la eficacia en el cumplimiento de los objetivos y metas de los servicios de estancias para el bienestar y desarrollo infantil, en la contribución del programa en el desarrollo integral infantil, que incluye la alimentación, actividades físicas y recreativas, así como la atención

médica a los infantes, la calidad de los servicios ofrecidos, la cobertura de atención de la demanda del servicio; la eficiencia en los procesos aplicados por el ISSSTE para asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas del programa, en términos de la capacitación al personal que labora en dichos establecimientos, la implementación de medidas de seguridad y protección civil en las mismas, la supervisión e inspección de esos centros de atención, y las sanciones que, en su caso, impuso a los prestadores del servicio de estancias contratadas; el avance en el Sistema de Evaluación del Desempeño; la valoración del sistema de control interno del instituto; la rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos, y el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible. La revisión comprendió el ejercicio fiscal 2017, y tuvo como referente el periodo 2013-2016, para los casos en que el instituto dispuso de información.

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

Antecedentes

Como consecuencia del incremento en el número de establecimientos comerciales y la necesidad de contar con espacios apropiados para el cuidado y el desarrollo de las niñas y los niños de la población trabajadora, en 1837 se creó la primera guardería en México para hijos de comerciantes. Asimismo, el nacimiento de los derechos sociales se originó en 1917, con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, en su artículo 3º, mandató el derecho a la educación, con lo que surgieron los hogares infantiles.^{1/}

En 1941 se inauguró la primera guardería infantil para los hijos de las trabajadoras al servicio del Estado, a cargo de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, instancia antecesora del ISSSTE, el cual se instauró en 1960, como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para administrar los seguros, prestaciones y servicios que ofrece el instituto. Como resultado de lo anterior, en 1963 se promulgó una nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que señaló como una obligación del instituto la de otorgar el servicio de guardería a las madres trabajadoras del sector público.^{2/}

En la década de los setentas se adoptó el nombre de estancias de bienestar infantil y, con ello, se dio reconocimiento a la importancia de la etapa formativa en la primera infancia de los

^{1/} ISSSTE, **Programa: Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil**, consultado en: <https://www.gob.mx/issste/acciones-y-programas/estancias-para-el-bienestar-y-desarrollo-infantil>, el 18 de abril de 2018.

^{2/} Manual de Organización de la Estancia para el Bienestar y Desarrollo Infantil, Antecedentes Históricos, 2002, p. 6.

menores, incorporándose una perspectiva educativa a la atención proporcionada a las niñas y los niños.^{3/}

En 1983, la Ley del ISSSTE estableció la obligación del Estado de otorgar el servicio de estancias infantiles, con la finalidad de generar espacios apropiados para la protección y desarrollo de los hijos menores de seis años de las madres trabajadoras. Para el año siguiente, el instituto asumió la rectoría del servicio de estancias infantiles de las secretarías de Salud; Marina; Comunicaciones y Transportes; Comercio y Fomento Industrial; Programación y Presupuesto; Hacienda y Crédito Público; Energía; Minas e Industria Paraestatal, y Turismo.^{4/}

En 1989, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) suscribió la Convención sobre los Derechos del Niño, en la que se establece que los Estados parte tomarán el interés superior del niño como fundamento principal de su gestión. En ese mismo año, con la aplicación de programas para lograr el desarrollo integral de los niños, se adoptó el nombre de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil (EBDI) y, en 1992, dio inicio la operación del Programa Integral Educativo, con el objetivo de formar sujetos autosuficientes, responsables, críticos y creativos, que pudieran participar activamente en una sociedad cambiante y en constante desarrollo.^{5/}

Con base en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en 1999, el ISSSTE contrató con particulares y organizaciones de la sociedad civil, la prestación del servicio de estancias para atender a un mayor número de niños y aquéllos que presentaran alguna deficiencia física, mental, intelectual o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal.^{6/}

En 2007, se creó el Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles, como una instancia encargada de la coordinación de las instituciones que cuentan con centros de atención de infantes, para dar seguimiento a la promoción de los mecanismos interinstitucionales que permitan la ampliación de la cobertura a la demanda de los servicios de atención y cuidado infantil.^{7/}

Un parteaguas importante de esta política pública fue la publicación, en 2011, de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (LGPSACDII), en la que se establecen los principios con los que deben operar todas las estancias infantiles del país, sean públicas, privadas o mixtas^{8/} y, se señala, que en materia de

^{3/} Id.

^{4/} ISSSTE, Programa: Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil, consultado en: <https://www.gob.mx/issste/acciones-y-programas/estancias-para-el-bienestar-y-desarrollo-infantil>, el 18 de abril de 2018.

^{5/} Manual de Organización de la Estancia para el Bienestar y Desarrollo Infantil, Antecedentes Históricos, 2002, p. 7.

^{6/} ISSSTE, Programa: Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil, consultado en: <https://www.gob.mx/issste/acciones-y-programas/estancias-para-el-bienestar-y-desarrollo-infantil>, el 18 de abril de 2018.

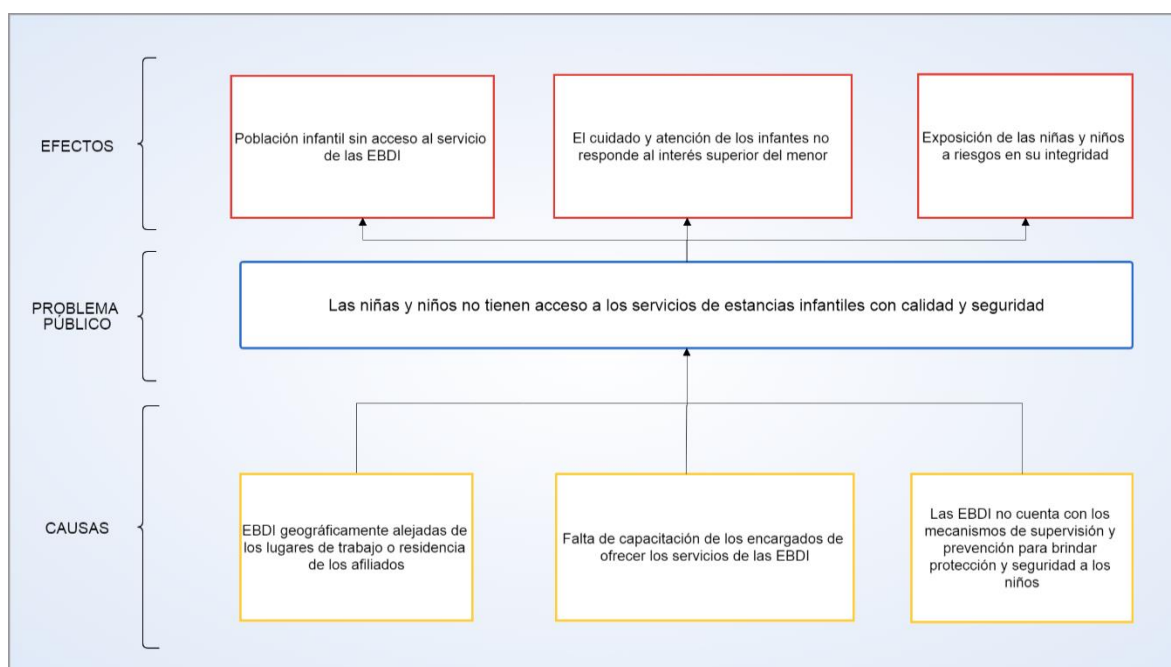
^{7/} Id.

^{8/} Id.

prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, se debe asegurar el acceso de niñas y niños a dichos servicios en condiciones de igualdad, calidad, seguridad y protección adecuadas, que promuevan el ejercicio pleno de sus derechos.^{9/} Su importancia radica en que es el primer documento normativo, de mediano plazo, para regular la prestación de servicios de atención, cuidado y desarrollo integral infantil, garantizando el interés superior de la niñez, al ordenar que deben respetarse sus derechos, su identidad y su individualidad.

El esquema del problema público, sus causas y los efectos que se relacionan con las estancias infantiles en el ISSSTE, se presentan en el esquema siguiente:

ÁRBOL DEL PROBLEMA PÚBLICO DE LAS ESTANCIAS INFANTILES, A CARGO DEL ISSSTE



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información proporcionada por el ISSSTE, mediante el oficio CAS019 2018 del 16 de enero de 2018.

EBDI: Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil.

El problema de las estancias infantiles en el ISSSTE es la falta de acceso de las niñas y niños a los servicios de estancias infantiles con calidad y seguridad, debido a que los establecimientos se encuentran geográficamente alejados de los lugares de trabajo o los hogares de los derechohabientes; a la falta de capacitación de los encargados de laborar en las estancias, y a la carencia de mecanismos de prevención y supervisión de los centros que garanticen la protección y seguridad de los niños, lo que desmotiva a los padres a hacer uso de estos servicios. Lo anterior, provoca que haya población infantil sin acceso a los servicios de las

^{9/} Artículo 1, Capítulo I “Disposiciones Generales”, de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2011.

EBDI; que el cuidado y atención de los infantes no responda al interés superior de los menores, de ofrecer un desarrollo social, psicológico, físico y emocional, así como la exposición de los mismos a condiciones de inseguridad en los centros de atención.

Para garantizar el otorgamiento de los servicios de estancias infantiles a los hijos de sus derechohabientes, con edades de 60 días de nacidos a 6 años, en 2017, el ISSSTE dispuso de 246 estancias: 124 propias y 122 contratadas con particulares.

Resultados

1. Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E045 "Prestaciones Sociales"

El ISSSTE, en el "Diagnóstico del Programa Presupuestario E045 Prestaciones Sociales" determinó que el problema público en el que pretende incidir la intervención gubernamental en 2017, en materia de prestaciones sociales, es que la "población derechohabiente se encuentra en situación de vulnerabilidad económica por carencia de servicios de seguridad social". Esta definición dificulta identificar el problema específico del tema de las estancias para el bienestar y desarrollo infantil, además de que difiere del identificado en el Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil 2014-2018, en el que se reconoció que el problema relacionado con los centros de atención a las niñas y niños, es "el aumento de usuarios y de lugares que prestan servicios para el cuidado y desarrollo integral infantil, aunado a los riesgos y especial atención que requieren".

El ISSSTE elaboró la MIR 2017 del programa presupuestario E045 "Prestaciones Sociales", que contó con 13 objetivos y 18 indicadores para evaluar sus resultados.

El programa E045 contiene indicadores relacionados con los ocho programas presupuestarios que se fusionaron desde el ejercicio 2016, entre ellos el E038 "Servicio de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil", sobre lo cual el ISSSTE^{10/} señaló que si bien la fusión "obedeció a un esfuerzo para optimizar recursos (...) se trata de problemas de dimensiones distintas y que, por tanto, requieren de medidas de atención diferentes". La ASF considera que, si bien los programas fusionados comparten objetivos comunes, a nivel de propósito, los objetivos se encuentran diferenciados; las poblaciones objetivo son disímiles entre sí, y las unidades de medida son distintas (servicios y personas), lo que impide la identificación de beneficiarios únicos y el cálculo global de la población atendida.

Al respecto, en la Ficha de Monitoreo 2016-2017 del Programa Presupuestario E045 "Prestaciones Sociales", el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) señaló que "(...) el forzar la integración de los diversos servicios y prestaciones que

^{10/} "Diagnóstico del Programa Presupuestario E045 Prestaciones Sociales", Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, julio de 2016, p. 9.

oferta el instituto en un solo programa, se traduce en problemas (...) para diseñar objetivos e indicadores a nivel Fin y Propósito que permitan medir los resultados del programa (...)."

Con el análisis de la lógica vertical, se identificó que el objetivo de fin permite identificar el objetivo estratégico de orden superior al que contribuye, ya que se alineó y vinculó con el objetivo del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social (PSTPS) 2013-2018, de salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.

En cuanto al objetivo de propósito, la sintaxis se ajusta a lo dispuesto en la metodología de marco lógico, dado que contribuye a vigilar el cumplimiento de la normativa laboral; sin embargo, no permite identificar la contribución del programa en la atención del problema público determinado por el instituto, y que se expresa como la población derechohabiente que se encuentra en situación de vulnerabilidad económica por la carencia de servicios que otorga la seguridad social.

Los objetivos de componente definen hacia dónde se enfoca la gestión gubernamental por cada tipo de bien o servicio que entrega el programa, los cuales cumplen con la sintaxis, al ajustarse a la Metodología del Marco Lógico y son suficientes para contribuir a lograr su propósito.

Por lo que se refiere a la lógica horizontal, de los 18 indicadores, 8 (C2 "Porcentaje de recursos financieros ejercidos en préstamos personales"; C4 "Tasa de atención de la demanda potencial de los servicios funerarios por cada 1000 derechohabientes"; C5 "Proporción de servicios sociales, culturales, deportivos y recreativos otorgados por cada 1000 derechohabientes"; A1 "Porcentaje de convenios suscritos con agencias funerarias privadas"; A3 "Porcentaje de estancias infantiles verificadas en la aplicación de la normatividad"; A6 "Tasa de variación en recuperación de la cartera de préstamos personales"; A9 "Porcentaje de avance de los servicios sociales, culturales, deportivos, recreativos proporcionados a los derechohabientes con respecto a lo programado", y A10 "Porcentaje de la cartera vencida respecto a la cartera total"), son adecuados para medir el objetivo del nivel al que corresponden, y la información reportada en las fichas técnicas atiende lo establecido en el numeral 2. "Análisis de la lógica horizontal", de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados de la SHCP, vigente en 2017.

En 7 indicadores (C1 "Tasa de variación de trabajadores y pensionados beneficiados por préstamos personales"; C3 "Porcentaje de atención de la demanda de estancias para el bienestar y desarrollo infantil"; A4 "Porcentaje de beneficiarios satisfechos en el servicio de estancias infantiles"; A5 "Porcentaje de delegaciones que cuentan con subcomité de calidad del servicio de estancias infantiles respecto de las delegaciones con estancias certificadas"; A7 "Porcentaje de avance del Programa Anual de Capacitación para los trabajadores del Estado, pensionados y familiares derechohabientes para el acceso a los seguros, prestaciones y servicios que otorga el instituto"; A8 "Porcentaje de avance del Programa Anual de Capacitación para los trabajadores del ISSSTE", y A11 "Porcentaje de estancias infantiles certificadas en la norma ISO 9001:2008, con respecto a las programadas a certificar"), su

periodicidad no se corresponde con el nivel del indicador, aunado a que el A5 no se considera adecuado, ya que no se identifica la relación entre las variables del numerador y el denominador, por lo que no se puede determinar la manera en que contribuye en el objetivo de control de calidad de las estancias infantiles.

El ISSSTE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó mediante el oficio núm. SCSE/0873/2018 del 8 de junio de 2018, las gestiones realizadas ante la Subdirección de Programación y Presupuesto del instituto para ajustar la periodicidad de los indicadores C3, A4, A5, A7, A8 y A11; no obstante, no consideró la modificación de la periodicidad del indicador C1 "Tasa de variación de trabajadores y pensionados beneficiados por préstamos personales", por lo que prevalece esta observación.

Tres indicadores (F1 "Número de mujeres y hombres beneficiados por buenas prácticas de inclusión laboral", P1 "Cobertura de servicios económicos, sociales y culturales por cada 1000 derechohabientes" y A2 "Porcentaje de velatorios supervisados del ISSSTE"), no se corresponden con la lógica horizontal, dado que no se identifica de qué forma contribuyen al objetivo al que se alinean.

Se verificó que las fichas técnicas de los 18 indicadores aportan los elementos mínimos para su seguimiento y evaluación.

2017-1-19GYN-07-0244-07-001 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado implemente medidas que permitan construir el problema público del programa presupuestario E045 "Prestaciones Sociales", que dio origen a la intervención gubernamental, a partir de lo que establezca el Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, y que norme los servicios de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil, así como de las causas y los efectos identificados en dicho programa, a fin de que precise la naturaleza y el entorno del problema, lo que permitirá contribuir a resolverlo, en términos de lo establecido en el apartado III "Metodología del Marco Lógico" de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las estrategias emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-1-19GYN-07-0244-07-002 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado realice gestiones ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que los ocho programas que, a partir de 2016, se fusionaron en el programa presupuestario E045 "Prestaciones Sociales", recuperen su autonomía, considerando los objetivos diferenciados de dichos programas, sus diversas poblaciones objetivo y las respectivas unidades de medida, a fin de que se atiendan de manera adecuada los problemas con dimensiones distintas y que, por tanto, requieren de medidas de atención diferentes, en los términos de los artículos 74 y 75 de la Ley General de

Desarrollo Social, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-1-19GYN-07-0244-07-003 Recomendación

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado implemente medidas que aseguren que el objetivo de propósito P1 "Los trabajadores del Estado, pensionados y sus familiares disminuyen la vulnerabilidad económica", de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E045 "Prestaciones Sociales", permita identificar la contribución del instituto en la atención del problema público que se pretende resolver, a fin de que sea clara la relación causa-efecto entre los niveles de la matriz y se pueda verificar su lógica vertical, en los términos establecidos en el apartado IV "Cómo construir la Matriz de Indicadores para Resultados" de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-1-19GYN-07-0244-07-004 Recomendación

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado implemente medidas que aseguren que los resultados de los indicadores F1 "Número de mujeres y hombres beneficiados por buenas prácticas de inclusión laboral"; P1 "Cobertura de servicios económicos, sociales y culturales por cada 1000 derechohabientes", y A2 "Porcentaje de velatorios supervisados del ISSSTE", de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E045 "Prestaciones Sociales", contribuyan al cumplimiento de su objetivo respectivo, a fin de que exista congruencia entre los niveles de la matriz y se pueda verificar su lógica horizontal, en términos de lo establecido en el apartado IV "Cómo construir la Matriz de Indicadores para Resultados" de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-1-19GYN-07-0244-07-005 Recomendación

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado implemente medidas que aseguren que la frecuencia de medición del indicador C1 "Tasa de variación de trabajadores y pensionados beneficiados por préstamos personales", contenido en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E045 "Prestaciones Sociales", sea congruente con la correspondiente, de acuerdo con el nivel en que se identifica en dicha matriz, a fin de evaluar el comportamiento del mismo y el efecto de la intervención gubernamental, en términos del apartado IV "Cómo construir la Matriz de Indicadores para Resultados" de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, y del apartado IV "Reglas para la identificación de los elementos mínimos en la construcción de indicadores" de la Guía para el diseño de indicadores estratégicos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2. *Diseño del programa de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil*

La ASF verificó que, en términos generales, el diseño normativo del programa es congruente con las disposiciones establecidas en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (LGPSACDII) y su reglamento, excepto porque en el Reglamento de los Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y en sus lineamientos operativos, no se establecen los mecanismos para dar cumplimiento al estado físico de las instalaciones y las medidas de seguridad, ni que se realice una inspección interna de las medidas de seguridad de las estancias al menos una vez al mes; tampoco se señala la obligación de supervisar las EBDI, al menos cada seis meses y que, cuando sea procedente, se impongan las sanciones respectivas; respecto de la capacitación, no se establecen sus modalidades, como la formación, actualización, capacitación y certificación, ni los temas de competencias o de protección civil, y son omisos en señalar el mandato que obligue al instituto a verificar y comprobar que los prestadores del servicio de estancias contratadas capaciten a su personal.

El ISSSTE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que diseñó el Plan de Trabajo denominado “Proyecto de Modificación al Reglamento de los Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil”, autorizado en junio de 2018 por la Subdirección de Capacitación y Servicios Educativos del ISSSTE, con el que prevé incorporar en dicha normativa disposiciones que hagan obligatorias, a los responsables de atender y cuidar a los hijos de sus derechohabientes en las estancias infantiles, el cumplimiento de las medidas de seguridad, supervisión y capacitación, la verificación del estado físico de las instalaciones, así como la adhesión de medidas sancionatorias por la falta de observancia, a efecto de que la prestación del servicio de estancias se realice con la calidad y seguridad que dispone la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, con lo que se solventa lo observado.

3. *Cobertura de atención del Programa Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil*

En 2017, el ISSSTE registró, en el indicador “Porcentaje de atención de la demanda de estancias para el bienestar y desarrollo infantil”, contenido en la Matriz de Indicadores para Resultados de 2017 del programa presupuestario E045 “Prestaciones Sociales”, que atendió a 27,688 niñas y niños inscritos en las estancias infantiles, el 88.9% de los 31,137 que demandaron el servicio, con lo que se cumplió en 98.2% la meta programada del 90.5%.

No obstante, de acuerdo con la información reportada en el documento “Informe Estadístico y Presupuestal” de 2016 y de 2017, el registro del número de niñas y niños que solicitaron el servicio de estancia en 2017 fue de 31,266, por lo que no coincidió con los 31,137 infantes que informó el ISSSTE en la MIR, sin que acreditara las causas.

Por otro lado, en sus registros, el ISSSTE reportó como población potencial del servicio de estancias infantiles, a 2,060,405 niñas y niños con edades de entre 0 y 6 años en 2017, de los cuales, para 43,723 menores, sus padres solicitaron su ingreso a las estancias, mientras que

la capacidad instalada de que disponía el instituto en ese año fue de 32,601 lugares, de los cuales se ocuparon 27,436 (84.2%), por lo que no se utilizaron todos los lugares disponibles, y ninguna de las delegaciones del instituto registró el 100.0% de ocupación, al reportar una capacidad utilizada que osciló entre el 64.1% y el 98.8%; sin embargo, en todas hubo niños en lista de espera, a pesar de la existencia de lugares.

Al respecto, el instituto informó que “No es posible que el ISSSTE estuviera en posibilidad de atender más niñas y niños (...), ya que no se cuenta (...) con personal suficiente para la debida atención y resguardo de los infantes”. Sin embargo, el instituto no acreditó las necesidades de personal que requiere para estar en posibilidad de atender la demanda de los servicios de estancia de sus derechohabientes.

En 2017, la cobertura de atención de la población potencial fue del 1.8%, que resulta de relacionar a los 36,193 niñas y niños atendidos en el año, respecto del universo de infantes con edades de entre 0 y 6 años que, a ese año, fueron 2,060,405 menores susceptibles de recibir los servicios.

En 2017, la cobertura de atención de los niños cuyos padres solicitaron el servicio fue del 82.8%, al recibir en las estancias a 36,193 niñas y niños, respecto de los 43,723 infantes solicitantes, por lo que faltaron de ingresar 7,530 infantes (17.2%) que solicitaron el servicio.

En 2017, el número de derechohabientes del ISSSTE fue de 2,891,562; sin embargo, los sistemas de información del instituto no permiten identificar el número de madres y padres que tienen hijos de entre 60 días y 6 años de edad, ni los que solicitaron el servicio de estancias infantiles.

En términos generales, el comportamiento de la cobertura se mantuvo constante en el periodo 2013-2017; la población potencial de los servicios de estancias infantiles del ISSSTE registró un crecimiento promedio anual del 0.5%, al pasar de 2,016,305 infantes en 2013 a 2,060,405 en 2017; la capacidad ocupada aumentó en 1.1%, al pasar de 26,301 lugares disponibles en 2013 a 27,436 lugares en 2017, mientras que la población atendida lo hizo en 0.7%, al pasar de 35,244 infantes inscritos en las estancias en 2013 a 36,193 en 2017. En el caso de la capacidad instalada, ésta registró una disminución del 0.3% en el periodo que se analiza, al pasar de 32,987 lugares disponibles en 2013 a 32,601 lugares en 2017, y la población solicitante también registró un decremento, del 0.3%, al pasar de 44,286 menores en 2013 a 43,723 en 2017.

El ISSSTE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó las gestiones efectuadas, mediante reunión de trabajo núm. TD2015-SIE, realizada el 5 de julio de 2018, con la fábrica de software, perteneciente a la Dirección de Tecnología y Estrategia Digital del ISSSTE; con el oficio núm. SCSE/0870/2018 del 8 de junio de 2018, dirigido a la Subdirección de Coordinación de Proyectos Dirección de Tecnología y Estrategia Digital, y el ticket núm. REQ91933, para modificar el “Sistema de Solicitud de Ingreso a Estancias Infantiles del ISSSTE”, a efecto de generar reportes mensuales del número de infantes que se encuentran inscritos, por estancias y por estratos; los lugares disponibles por salas; la

capacidad operativa e instalada; el número de infantes en lista de espera; las solicitudes que se encuentran en proceso, y los datos personales de las niñas, niños y los padres beneficiarios del servicio y, con ello, disponer de información confiable, oportuna y suficiente para la adecuada toma de decisiones, por lo que se solventa lo observado.

2017-1-19GYN-07-0244-07-006 Recomendación

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado implemente estrategias que aseguren el cumplimiento de la meta que se establezca en el indicador "Porcentaje de atención de la demanda de estancias para el bienestar y desarrollo infantil", incluido en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario E045 "Prestaciones Sociales", a fin de atender la demanda de los servicios de las estancias infantiles por parte de sus derechohabientes, en términos del artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-19GYN-07-0244-07-007 Recomendación

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado implemente estrategias que aseguren la óptima utilización de la capacidad instalada de las estancias para el bienestar y desarrollo infantil con las que ofrece el servicio a los hijos de sus derechohabientes, a fin de atender las solicitudes de inscripción que presentan las madres y padres de las niñas y niños en edad de recibir los servicios de atención y cuidado en las mismas, en términos del artículo 11, fracción I, del Reglamento de los Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-1-19GYN-07-0244-07-008 Recomendación

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado implemente mecanismos para incorporar, en su padrón de derechohabientes, campos de información en los que se registre a las mujeres y hombres que tienen hijos de entre 60 días y 6 años de edad, así como de los que solicitan el servicio de estancias para el bienestar y desarrollo infantil, a fin de disponer de información confiable, oportuna y suficiente sobre la cobertura de atención del programa de estancias, en términos de los artículos 14 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; 11, fracción I, del Reglamento de los Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

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

El ISSSTE no contó con indicadores ni metas para evaluar el desarrollo integral de los niños atendidos en las 246 estancias infantiles con las que ofreció el servicio a los hijos de sus derechohabientes, en 2017.

El instituto tampoco dispuso de una metodología para determinar en qué medida la atención y el cuidado que se brinda a los infantes en esos establecimientos está contribuyendo en su desarrollo integral, ni de información sistematizada que posibilite analizar los resultados obtenidos en las estancias infantiles, que permita la toma de decisiones sobre si la implementación de la política pública es adecuada, o requiere de algún ajuste y, así, cumplir con el interés superior de la niñez.

El instituto estableció 10 lineamientos para normar la prestación del servicio en las estancias infantiles, con base en los cuales todas las estancias elaboraron su Programa de Intervención, mediante el cual organizaron y vincularon las funciones de las áreas directiva, médica, psicológica, trabajo social, odontología, dietética, nutricional, pedagógica y de enfermería, desde que ingresan los infantes a las estancias; no obstante, no fue posible precisar la manera en que estos documentos normativos se asocian con cada una de las actividades con las que se operacionaliza el derecho que tienen las niñas y niños a formarse física, mental, emocional y socialmente, en condiciones de igualdad.

Asimismo, se verificó que en ninguno de los 129 contratos suscritos por el instituto con las 122 estancias se hizo explícita la obligación de que se ajustaran a lo que señalan los 10 lineamientos que norman la prestación del servicio en las estancias infantiles, lo que pone en riesgo su operación y no se garantiza el cumplimiento del interés superior de los infantes atendidos.

No obstante que el instituto contó con cinco documentos, en los que se reportan los resultados del desempeño de las niñas y niños sobre las estancias para medir el grado de evolución del desarrollo de los infantes que atendió en 2017, no dispuso de información sistematizada que permita su análisis para valorar los resultados obtenidos en la materia y determinar si la implementación de la política pública es adecuada, o si se requiere realizar algún ajuste, para cumplir con el interés superior de la niñez.

El ISSSTE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó el diseño de un plan de trabajo, para elaborar la metodología que le permita estimar en qué medida la atención y cuidado que se brinda a los infantes en las estancias contribuye en su desarrollo integral de los menores, y establecer los indicadores y metas que den cuenta de la valoración y seguimiento de los aspectos físicos, emocionales, sociales y psicológicos que conforman el desarrollo integral de las niñas y niños; asimismo, con esa metodología se relacionarán las actividades con las que se operacionalizará el derecho que tienen las niñas y niños a formarse física, mental, emocional y socialmente, en condiciones de igualdad. Además de que implementará una herramienta que permita la obtención de información sistematizada para alimentar esos indicadores, con lo que se solventa lo observado.

Asimismo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el instituto también acreditó la elaboración del “Modelo de Contrato Plurianual para las Estancias Contratadas”, a utilizar a partir de 2019, en el que se estableció una cláusula que obliga a la estancia contratada a guiar su funcionamiento con base en los Lineamientos de Operación de las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil, por lo que se solventa lo observado.

5. *Calidad en los servicios que ofrecen las estancias infantiles del ISSSTE*

Para dar cuenta de la calidad de los servicios que se ofrecen a las niñas y niños en las estancias para el bienestar y desarrollo infantil, el ISSSTE dispuso de tres indicadores, contenidos en la MIR 2017 del programa presupuestario E045 “Prestaciones Sociales”.

En el indicador “Porcentaje de Estancias Infantiles propias certificadas en la norma ISO 9001:2008”, el ISSSTE reportó que 94 estancias propias fueron certificadas con la norma ISO 9001:2008, el 105.6%, respecto de las 89 programadas, debido a que 5 estancias que no habían sido consideradas en ese año cumplieron con los requisitos establecidos en la normativa para obtener la certificación.

Las 94 estancias certificadas representaron el 75.8% de las 124 EBDI propias, y el instituto tiene previsto certificar 18 en 2018 y las otras 12 en 2019, para que éstas cuenten con la certificación ISO 9001:2008. Respecto de las 122 estancias contratadas, el ISSSTE no tiene programado exigir a los prestadores de servicios que certifiquen sus centros de atención, por lo que no se garantiza la misma calidad que la que se ofrece en las estancias infantiles propias, en los procesos siguientes: 1) dirección y planeación; 2) provisión de recursos; 3) medición, análisis y mejora; 4) gestión y administración de la estancia; 5) seguridad e higiene; 6) educativo, y 7) acompañamiento e intervención en la crianza.

El ISSSTE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó las gestiones realizadas mediante los oficios circulares núms. DPESyC/879/2018 y DD/1528/2018, ambos del 8 de junio de 2018, con los que la Dirección de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales, y la Dirección de Delegaciones del instituto, ordenaron a los delegados regionales y estatales del ISSSTE que en la contratación de estancias particulares que ofrecerán el servicio se de prioridad a aquéllas que estén certificadas en materia de calidad y seguridad y, en caso de no existir en la oferta de participación a la licitación estancias con dicha certificación, se asegurará de que la que se contrate opere cumpliendo los mismos estándares de calidad y seguridad que las certificadas, a fin de garantizar la prestación del servicio a los derechohabientes y que las estancias operen en igualdad de condiciones de calidad y seguridad, por lo que se solventa lo observado.

En el indicador “Porcentaje de Delegaciones que cuentan con Subcomités de calidad del servicio de Estancias Infantiles, respecto de las Delegaciones con estancias certificadas”, el instituto reportó que 30 delegaciones en 2017 contaron con un subcomité de calidad del servicio de estancias infantiles, el 90.9% de las 33 delegaciones con estancias certificadas comprometidas; de las otras 3 (9.1%) delegaciones que no dispusieron del mecanismo

institucional para asegurar la mejora continua del sistema de gestión de la calidad, el instituto acreditó que no se les podía hacer exigible la constitución de dicho subcomité, ya que no previeron ninguna estancia para certificar en el año.

Respecto del indicador “Porcentaje de beneficiarios satisfechos en el servicio de estancias infantiles”, en 2017 el instituto aplicó encuestas a 26,000 padres de familia para recibir su opinión sobre la calidad de los servicios que reciben sus hijos en las estancias infantiles, de los cuales 24,075 (92.6%) respondieron que estaban satisfechos, resultado similar a la meta esperada de 23,400 personas con respuesta satisfactoria. Entre los aspectos evaluados están los relacionados con: el tiempo que tuvo que esperar la madre o padre para el ingreso de la niña o niño a la estancia; la revisión del estado de salud del niño al ingreso a la EBDI; la alimentación que recibe; la formación educativa que se brinda; las condiciones en las que les entrega el niño al salir de la estancia; las habilidades y conocimientos adquiridos por el niño; las condiciones físicas (instalaciones, mobiliario y equipo) de la EBDI, y las medidas de seguridad implementadas en el establecimiento.

No obstante, el instituto no acreditó la metodología utilizada para la determinación de la muestra de las encuestas aplicadas a sus derechohabientes, la instancia que la validó, la representatividad que tuvo, respecto del universo de beneficiarios y en cuántas estancias se llevaron a cabo. Al respecto, el ISSSTE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que modificó las “Políticas para la Aplicación de los Cuestionarios de Satisfacción en las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil”, y estableció que los cuestionarios se aplicarán entre el 90.0% y 100.0% de las familias beneficiadas, por lo que los resultados obtenidos representarán la opinión de la mayoría de las familias beneficiadas y será un indicativo de la situación real de la prestación del servicio en todas las estancias, por lo que se solventa lo observado.

6. Seguridad en las estancias para el bienestar y desarrollo infantil

El ISSSTE no dispuso de indicadores ni metas para dar seguimiento y valorar la seguridad y protección civil en las estancias para el bienestar y desarrollo infantil con las que ofreció el servicio a los hijos de sus derechohabientes, en 2017.

De acuerdo con la información contenida en la base de datos del ISSSTE, denominada “Medidas de protección y seguridad establecidas en las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil, 2017”, las 246 estancias para el bienestar y desarrollo infantil cumplieron con las medidas de seguridad mínimas establecidas en la ley. Las cifras registradas señalan que el 100.0%, contó con sus programas internos de protección civil, de los cuales 241 (98.0%) fueron aprobados y 242 (98.4%) fueron sujetos de evaluación periódica; respecto de las instalaciones, el 100.0% se ubicó a una distancia mayor de 50 metros de riesgos potenciales que pusieran en peligro la integridad física y emocional de las niñas y los niños; el 100.0% cumplió con tener rutas de evacuación, señalización y avisos de protección civil, y el 90.7% (223) previó medidas específicas relacionadas con la evacuación de personas con discapacidad.

Asimismo, en cuanto a los simulacros, se reportó que el 100.0% realizó, al menos, uno cada dos meses; el 96.3% (237) llevó a cabo sesiones informativas para dar instrucciones a los infantes sobre el comportamiento frente a situaciones de emergencia; el 100.0% observó los requisitos mínimos de las medidas de seguridad del inmueble ocupado como EBDI; el 98.4% (242) cumplió con las medidas de seguridad en las instalaciones, y el 99.2% (244) contó con dichas medidas ante posibles riesgos de incendios.

No obstante, el ISSSTE no acreditó, con la evidencia documental correspondiente, los registros contenidos en la base de datos “Medidas de protección y seguridad establecidas en las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil, 2017”, lo cual no permite verificar que se garantizó la implementación de las medidas de seguridad reportadas en dicha base de datos.

El ISSSTE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó, mediante el “Plan de trabajo de Protección civil y seguridad en las estancias infantiles EBDIS”, autorizado en junio de 2018 por la Subdirección de Capacitación y Servicios Educativos del ISSSTE, con el que implementará mecanismos de control para disponer de la evidencia documental que sustente las medidas de protección y seguridad en todas las estancias infantiles; a diseñar indicadores, con sus respectivas metas, para dar cuenta del cumplimiento de las medidas de seguridad y protección civil en esos establecimientos, y que realizó las gestiones necesarias mediante el oficio núm. SCSE/914/2018 del 8 de junio de 2018, en el que la Subdirección de Capacitación y Servicios Educativos solicitó a sus delegados regionales y estatales que verifiquen que las estancias infantiles que se encuentren bajo su competencia cumplan con las medidas de seguridad y protección civil, por medio de inspecciones mensuales, de las cuales integrarán expedientes que acrediten el seguimiento.

También sustentó las gestiones realizadas, mediante los oficios circulares núms. DPESyC/879/2018 y DD/1528/2018, ambos del 8 de junio de 2018, con los que la Dirección de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales, y la Dirección de Delegaciones del instituto, ordenaron a los delegados regionales y estatales del ISSSTE que en los contratos plurianuales que se suscriban con las estancias infantiles particulares contratadas, se establezcan cláusulas para garantizar que dispongan de sus programas de protección civil debidamente autorizados; prevean medidas específicas relacionadas con la evacuación de personas con discapacidad; cumplan con la realización de sesiones informativas para dar instrucciones de comportamiento a los infantes frente a situaciones de emergencia, y cuenten con medidas de seguridad para afrontar riesgos en sus instalaciones, como los incendios, por lo que se solventa lo observado.

7. Supervisión de la operación y seguridad de las EBDI

El ISSSTE registró en el indicador “Porcentaje de Estancias Infantiles Verificadas en la Aplicación de la Normatividad” que, al cierre de 2017, supervisó la operación de 240 estancias para el bienestar y desarrollo infantil, el 98.4% de las 244 programadas, debido a que, por daños a edificios contiguos durante los sismos de septiembre de 2017, 4 estancias de la Ciudad de México se cerraron en el último cuatrimestre del año. La cifra de 244 estancias

difiere de las 246 que informó el instituto, ya que 2 empezaron a operar en noviembre de ese año, por lo que se supervisaron a partir de 2018.

Con base en la información contenida en las “Cédulas de Verificación Normativa y Operativa” y las “Cédulas de Supervisión Delegacional de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil y Estancias Contratadas”, la ASF verificó que la supervisión de las 240 estancias se realizó mediante 526 visitas: 286 (54.4%), a cargo de las delegaciones estatales, y 240 (45.6%), de oficinas centrales.

De la supervisión realizada por las oficinas centrales del instituto, se emitieron 3,031 observaciones, de las cuales 2,270 (74.9%) fueron por incumplimientos de la normativa que rigió el funcionamiento de las EBDI, en los temas relacionados con la seguridad de los establecimientos (948 casos); la alimentación adecuada y suficiente que deben recibir los infantes (684 casos), y el cuidado de la salud de niñas y niños (638 casos). Los otros 761 casos (25.1%) se relacionaron con la educación, y el apoyo al desarrollo cognoscitivo, psicomotriz y socio afectivo de los menores; la atención médica, y el esparcimiento y actividades recreativas.

La ASF, con la revisión de los 194 “Informes de los incumplimientos detectados durante la visita de verificación normativa a las estancias para el bienestar y desarrollo infantil y estancias contratadas”, que se originan con la supervisión realizada por las oficinas centrales del instituto, también verificó que, de 3,031 compromisos adquiridos por las EBDI, con plazos de atención de entre 3 y 12 meses, habían atendido 2,049 observaciones (67.6%), sin que el instituto acreditara las medidas que implementó en las estancias para el bienestar y desarrollo infantil para las 982 (32.4%) que no habían sido atendidas, ni si se impuso alguna sanción por dichos incumplimientos.

Asimismo, conforme al “Calendario de las Supervisiones Delegacionales a las Estancias Propias y Contratadas, 2017”, emitido por las delegaciones estatales del instituto, se determinó que las 35 delegaciones del ISSSTE debían realizar 3 supervisiones a las estancias, por lo que, en conjunto, se llevarían a cabo 720; sin embargo, en el año únicamente se realizaron 286 visitas (39.7%), de las cuales derivaron 4,384 recomendaciones, sin que el ISSSTE acreditara las medidas que implementó, respecto de las otras 434 visitas (60.3%) que no se llevaron a cabo o, en su caso, si aplicó sanciones a las delegaciones, ni la evidencia que sustente el seguimiento de atención a las recomendaciones, con la finalidad de que se garantice la operación de las estancias, así como la seguridad e integridad de los infantes que asisten a ellas.

El ISSSTE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó, mediante la elaboración de un plan de trabajo denominado “Proyecto de Modificación al Reglamento de los Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”, autorizado en junio de 2018 por la Subdirección de Capacitación y Servicios Educativos del ISSSTE, que realizará modificaciones al “Reglamento de los Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”, para

incluir disposiciones referentes a: que se levanten minutas o actas de hechos en las supervisiones para acreditar la inspección efectuada; que las delegaciones estatales cumplan con la totalidad de las supervisiones comprometidas en el “Calendario de Supervisiones”, y que las delegaciones apliquen sanciones a las estancias que no atiendan las observaciones derivadas de las supervisiones.

Asimismo, acreditó las gestiones efectuadas mediante el oficio núm. SCSE/0869/2018 del 6 de junio de 2018, en el que la Subdirección de Capacitación y Servicios Educativos acreditó que solicitó la intervención de la Subdirección de lo Consultivo, para que sus delegados regionales y estatales se aseguren de que las estancias propias y contratadas atiendan las observaciones derivadas de las supervisiones efectuadas, tanto por la Subdirección de Capacitación y Servicios Educativos, como de la propia delegación estatal, a fin de garantizar la seguridad e integridad de las niñas y niños que asisten a las estancias infantiles, por lo que se solventa lo observado.

8. *Capacitación del personal que presta el servicio en las estancias*

En el indicador “Porcentaje de avance del Programa Anual de Capacitación para los trabajadores del ISSSTE”, el ente fiscalizado reportó que, en 2017, capacitó a 39,792 trabajadores, 14.3% más respecto de los 34,807 trabajadores previstos; sin embargo, los sistemas de información que sustentan el resultado del indicador no permiten identificar cuántos de esos trabajadores capacitados correspondieron al personal que presta sus servicios en las estancias para el bienestar y desarrollo infantil.

Para 2017, el instituto programó 183 cursos dirigidos a capacitar a 5,331 personas que laboraron en las EBDI; no obstante, en dicha programación no se previó la impartición de cursos en 8 de sus 35 delegaciones estatales, sin que el ISSSTE acreditara las explicaciones correspondientes.

También se observó que los 36 programas anuales de capacitación (PAC) de 2017 del ISSSTE no están respaldados por un diagnóstico de necesidades, y únicamente corresponden al personal que labora en las 124 estancias propias. Por lo que respecta a las 122 estancias contratadas, la entidad no acreditó que el personal encargado del servicio recibiera la formación y actualización de conocimientos para la atención y cuidado que deben recibir los niños y las niñas en las EBDI, e informó que “tiene conocimiento de que al personal de éstas se les capacita en los temas relacionados con sus funciones y actividades, la cual es pagada por los dueños de las instituciones”; sin embargo, no acreditó que el personal en este tipo de estancias reciba la formación y actualización de conocimientos para la atención y cuidado que deben recibir los niños y las niñas en dichos establecimientos.

En 2017, el instituto impartió 233 cursos de capacitación a personal de las EBDI,^{11/} 27.3% más que los 183 programados, capacitando a 6,961 personas, 30.6% más que las 5,331 previstas. De los 233 cursos, 84 (36.1%) se orientaron a la certificación de competencias; 73 (31.3%), a cursos generales; 52 (22.3%), a la actualización de los conocimientos ya adquiridos, y 24 (10.3%), en la adquisición de conocimientos de protección civil.

De las 6,961 personas de las estancias capacitadas en 2017, para 1,284 (18.4%), el ISSSTE identificó el puesto que desempeñan en las estancias, no así para las otras 5,677 (81.6%).

La distribución de las 1,284 personas capacitadas fue la siguiente: 215 médicos (16.7%); 205 asistentes de educación (16.0%); 198 directivos (15.4%); 145 educadoras (11.3%); 137 nutriólogos (10.6%); 116 personas del área de cocina (9.0%); 106 trabajadores sociales (8.3%); 105 psicólogos (8.2%); 38 odontólogos (3.0%), y 19 pedagogos (1.5%).

El ISSSTE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó, mediante copia del ticket número REQ88665 del 23 de mayo de 2018, que la Subdirección de Capacitación y Servicios Educativos solicitó a la Dirección de Tecnología y Estrategia Digital del instituto, que se incorpore al “Sistema Integral para la Administración de la Capacitación” un campo denominado “Función del Participante”, que permitirá, a partir de diciembre de 2019, identificar al personal de las estancias infantiles que será capacitado, así como el puesto funcional de cada uno. Asimismo, acreditó que elaboró el “Plan de Trabajo de la Guía para la Elaboración del Programa Anual de Capacitación de las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil, Estancias Contratadas y Organizaciones de la Sociedad Civil”, autorizado en junio de 2018 por la Subdirección de Capacitación y Servicios Educativos del ISSSTE, en el que indicó que se identificarán las necesidades de capacitación de todo el personal de las estancias propias y contratadas, a partir de lo cual se elaborará el “Plan Anual de Capacitación” de cada delegación del instituto, e instruyó a los delegados estatales para que, en los contratos plurianuales con las estancias que están próximos a suscribirse, se programen cursos de capacitación para el personal responsable de atender a las niñas y niños, a fin de garantizar su formación, actualización y certificación, y que contribuya al desarrollo integral de los infantes, por lo que se solventa lo observado.

^{11/} Los 233 eventos de capacitación se enfocaron en los temas de: alimentación infantil; trabajo educativo con lactantes, maternas y preescolares; trabajo con niños con necesidades educativas especiales; desarrollo psicológico; desarrollo integral del niño; protección civil, y la acreditación de la licenciatura en Educación Preescolar, entre otras.

9. *Aplicación de los recursos económicos del programa E045 "Prestaciones Sociales"*

En 2017, el ISSSTE ejerció 3,062,003.7 miles de pesos en el programa presupuestario E045 "Prestaciones Sociales", de los cuales 2,541,203.3 miles de pesos (83.0%) correspondieron a las estancias para el bienestar y desarrollo infantil. Este último monto fue igual que el modificado y superior en 53.2% (882,743.8 miles de pesos) al original (1,658,459.5 miles de pesos), debido, principalmente, al incremento salarial, con efecto retroactivo, otorgado a los empleados de las guarderías; la autorización del incremento en el pago de la compensación garantizada al personal de mando, y el pago de días económicos no disfrutados del personal operativo.

De los 2,541,203.3 miles de pesos erogados en la operación de las estancias infantiles en 2017, el 59.8% (1,518,586.3 miles de pesos) se destinó a cubrir los gastos directos de las estancias propias y el pago de contratos suscritos con los particulares que ofrecieron los servicios de guarderías, así como para la atención especializada a niñas y niños con discapacidad. El otro 40.2% (1,022,617.0 miles de pesos) se utilizó para cubrir los costos indirectos y proyectos especiales en las estancias (pago de compromisos contractuales al personal de oficinas que laboró en las delegaciones estatales y regionales del instituto y prestó sus servicios en las estancias; amortización de los gastos por el sistema de vigilancia de las estancias para la seguridad de los infantes; pago de laudos y pasivo contingente para afrontar asuntos de carácter jurídico, y el pago del material eléctrico y electrónico por reparaciones preventivas y correctivas en las estancias, principalmente).

Para determinar el costo promedio anual por infante en las estancias infantiles, el instituto consideró los 1,518,586.3 miles de pesos utilizados en el pago de los gastos directos: 1,263,940.0 miles de pesos (83.2%) en las 124 estancias propias, a las que acudieron, en promedio, 23,106 infantes; 253,557.1 miles de pesos (16.7%) en las 117 estancias contratadas, a las que asistieron, en promedio, 9,538 menores, y 1,089.1 miles de pesos (0.1%) en las 5 estancias de Organizaciones de la Sociedad Civil, a las que se presentaron, en promedio, 21 niñas y niños con capacidades diferentes.

La ASF determinó que el costo promedio anual por infante en las estancias propias fue de 54.7 miles de pesos, superior en 105.6% al costo de 26.6 miles de pesos de los atendidos en las estancias contratadas y en 5.4% a los 51.9 miles de pesos erogados en los de las Organizaciones de la Sociedad Civil, sin que el instituto acreditara las explicaciones a dicho comportamiento.

2017-1-19GYN-07-0244-07-009 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado implemente mecanismos para documentar las diferencias entre el costo de atención por niño en las estancias propias, respecto del costo en las contratadas, así como las repercusiones de estas diferencias en la calidad de los servicios que se ofrecen a las niñas y niños entre un tipo de estancia y otro, en términos de los artículos 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo

tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

10. Implementación del control interno en el ISSSTE

El diseño del Sistema de Control Interno del ISSSTE para la atención y cuidado de las niñas y los niños de 60 días a 6 años de edad en las EBDI, que contribuya en su desarrollo integral, no proporcionó una seguridad razonable en el logro de los objetivos y metas institucionales, ya que, de los 33 aspectos evaluados, únicamente en 13 (39.4%) el instituto demostró contar con mecanismos de control interno, y en 20 (60.6%), no dispuso de ellos. Respecto de los 13 acreditados: en la norma Ambiente de control el ISSSTE cumplió con 3 de 8 (37.5%); en Administración de riesgos, 3 de 4 (75.0%); en Actividades de control, 5 de 12 (41.7%); en Informar y comunicar, 2 de 6 (33.3%), y en Supervisión y mejora continua, ninguna de las 3.

El incumplimiento de las normas generales de control interno para 2017 fue el siguiente:

Ambiente de control:

El instituto no acreditó que la misión, visión, metas y objetivos institucionales se comunicaron a las áreas para que se aseguren de su cumplimiento, ni que contó con un Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, y careció de los mecanismos para evaluar y actualizar el control interno en cada ámbito de competencia y nivel jerárquico. Tampoco acreditó que aplicó las encuestas de clima organizacional en 2017, en las áreas que administran y operan las EBDI.

Administración de riesgos:

El ISSSTE no acreditó la implementación de mecanismos para mitigar los riesgos de corrupción, abusos y fraudes potenciales que pudieran afectar el cumplimiento sus objetivos institucionales.

Actividades de control:

El instituto no acreditó actividades de control claramente definidas en cada proceso, para cumplir con las metas comprometidas; que dispuso de instrumentos para medir el grado de avance en las metas institucionales; que implementó mecanismos para identificar y atender la causa raíz de las observaciones que sean determinadas por las diversas instancias de fiscalización y, con ello, evitar su recurrencia; que contó con un Programa de Trabajo de Control Interno; que dio seguimiento a las fechas comprometidas para el cumplimiento de los compromisos y acuerdos de los Comités Institucionales; que realizó una evaluación de las necesidades de utilizar TIC's en las operaciones y etapas del proceso de prestación del servicio en las estancias; que realizó la cancelación automatizada del acceso al personal que causó baja de la institución, y que cumplió con las políticas y disposiciones establecidas para la Estrategia Digital Nacional en los procesos de gobernanza, organización y de entrega,

relacionados con la planeación, contratación y administración de bienes y servicios de TIC's y con la seguridad de la información.

Información y comunicación:

El instituto careció de elementos para acreditar que dispuso de un mecanismo para cada proceso que le permita generar información relevante, accesible, correcta, actualizada, suficiente, oportuna, válida y verificable; ni que la elaboración de informes cumpla con la normativa para generar información oportuna, suficiente y confiable, acerca de la situación contable y programático-presupuestal; ni que dispusiera de un mecanismo de denuncia institucional.

Supervisión y mejora continua:

El ISSSTE no acreditó disponer de elementos para supervisar los cinco componentes del control interno.

2017-1-19GYN-07-0244-07-010 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado implemente mecanismos que aseguren la disposición de información que sustente 20 de los 33 aspectos evaluados en el ejercicio 2017, relacionados con las normas de control interno: 5, en la norma Ambiente de control; 1, en la de Administración de riesgos; 7, en la de Actividades de control; 4, en la de Informar y comunicar, y 3, en la de Supervisión y mejora continua, a fin de propiciar una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas en materia de estancias para el bienestar y desarrollo infantil, en términos del artículo segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, y del numeral 11, norma quinta, párrafo VI, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

11. *Rendición de cuentas sobre la operación de las EBDI*

En la Cuenta Pública 2017, el ISSSTE reportó los resultados de los 18 indicadores contenidos en la MIR del programa presupuestario E045 "Prestaciones Sociales", de los cuales 5 dan cuenta del servicio de estancias; asimismo, que, mediante las 265 estancias para el bienestar y desarrollo infantil, atendió a 36,193 niñas y niños: 23,819, en las 124 estancias propias; 12,350, en las 117 contratadas, y 24, en las 5 Organizaciones de la Sociedad Civil; que 23,060 niños y niñas de los estratos de maternal y preescolar tomaron clases de inglés y computación; que destinó 29.1 millones de pesos para el Programa de Mantenimiento y Mejora de 123 inmuebles de las estancias propias, a efecto de atender aspectos relacionados con la protección civil; no obstante, los resultados obtenidos en cada indicador y la información reportada no son suficientes para determinar en qué medida la intervención gubernamental contribuyó en el desarrollo integral de los infantes en 2017.

El ISSSTE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó, mediante el “Plan de trabajo para obtención de una metodología con indicadores y metas que proporcione el Desarrollo Integral Infantil”, autorizado en junio de 2018 por la Subdirección de Capacitación y Servicios Educativos del ISSSTE, que elaborará una metodología para estimar en qué medida la atención y cuidado que se brinda a los infantes en las estancias contribuye en su desarrollo integral, en la que desarrollará cinco indicadores y sus respectivas metas, para valorar y dar seguimiento a los aspectos físicos, emocionales, sociales, psicológicos y el desarrollo integral de las niñas y niños que asisten a las estancias infantiles, cuya fecha de conclusión será en diciembre de 2019, lo que le permitirá disponer de información sobre el desarrollo de los infantes atendidos en las estancias, para ser reportada en la Cuenta Pública, por lo que se solventa lo observado.

12. Contribución de las EBDI en el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible

En 2017, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) comprometidos por México ante la Organización de Naciones Unidas, el ISSSTE, como coparticipante en la Estrategia Nacional de la Agenda 2030, señaló que no ha implantado medidas que orienten los esfuerzos institucionales para determinar que está contribuyendo al cumplimiento de los ODS, en materia de estancias para el bienestar y desarrollo infantil.

En ese año, el ISSSTE designó a su Secretaría General para llevar a cabo los trabajos de preparación, implementación, evaluación y seguimiento de los ODS; al respecto, el instituto informó que la DGIS, unidad administrativa de la SS encargada de solicitar la información que deberán reportar las instituciones y organismos coparticipantes para el cumplimiento de los ODS, no le ha solicitado información para dar cuenta de su contribución, en materia de estancias.

Respecto de la alineación de la política de mediano y corto plazos, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil 2014-2018, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, se verificó que es congruente, toda vez que, en conjunto, se orientan a favorecer la prestación de servicios de atención con calidad para los niños y niñas que se encuentran en la primera infancia y educación preescolar; sin embargo, los objetivos de fin, propósito, componente y de actividad de la MIR 2017 del programa presupuestario E045 “Prestaciones Sociales”, se orientan hacia las prestaciones contractuales que derivan de una relación patronal-trabajador, por lo que no es congruente con la contribución del ISSSTE en que las niñas y los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.

A la fecha de cierre del informe, el ISSSTE no dispuso de indicadores, relacionados con las estancias, que estuvieran alineados con la meta 4.2. “asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria”, contenida

en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, por lo que no fue posible evaluar las estrategias, políticas, programas y metas para el cumplimiento del objetivo 4 de los ODS.

2017-1-19GYN-07-0244-07-011 **Recomendación**

Para que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado disponga de una estrategia para evaluar la contribución de los servicios de las estancias para el bienestar y desarrollo infantil con la meta 4.2 "asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria", contenida en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a fin de contar con información útil, confiable y oportuna, respecto del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en términos de los artículos segundo del Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Consecuencias Sociales

A 2017, la cobertura de las 246 estancias de bienestar y desarrollo infantil de que dispuso el ISSSTE no fue suficiente para que los 43.7 miles de infantes, cuyos padres solicitaron su incorporación al programa en ese año, tuvieran un lugar en las estancias, ya que únicamente 36.2 miles de hijos (82.8%) de sus derechohabientes, con edades de entre 60 días y 6 años, fueron admitidos, y 7.5 miles de infantes (17.2%) quedaron en lista de espera. Tampoco garantizó que el servicio que prestaron las estancias propias y las contratadas se realizara en las mismas condiciones de calidad y seguridad, y no aseguró que los infantes tuvieron un desarrollo integral, por lo que no se está garantizando el interés superior de todos los niños, consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 12 observaciones, las cuales 7 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 5 restantes generaron: 11 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 13 de junio de 2018, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar las estancias para el bienestar y desarrollo infantil. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios para verificar el cumplimiento de objetivos y metas; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

El problema público que busca atender la intervención gubernamental, mediante la Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil (EBDI), es el de que las niñas y niños no tienen acceso a los servicios de estancias infantiles con calidad y seguridad, debido a que los establecimientos se encuentran geográficamente alejados de los lugares de trabajo o de los hogares de los derechohabientes; la falta de capacitación de los encargados de laborar en las estancias, y la ausencia de mecanismos de prevención y supervisión de los centros que garanticen la protección y seguridad de los niños, lo que desmotiva a los padres a hacer uso de estos servicios. Lo anterior, provoca que la población infantil no tenga acceso a los servicios de las EBDI; que el cuidado y atención de los infantes no responda al interés superior establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que no se garantice su desarrollo social, psicológico, físico y emocional.

En 2011, el Ejecutivo Federal emitió la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (LGPSACDII), con el propósito de contar con un ordenamiento legal que posibilite uniformar principios, criterios y estrategias en la prestación de servicios y el desarrollo de actividades de los centros de atención a los infantes, en cualquiera de sus modalidades, que permitiera asegurar el acceso a las estancias infantiles, y establecer medidas de: seguridad y protección civil; calidad en la prestación del servicio; capacitación del personal responsable de atender y cuidar a las niñas y niños, y supervisión en el funcionamiento de las estancias, con el fin de garantizar el desarrollo integral infantil, bajo el principio del interés superior de los menores. A efecto de garantizar la prestación de estos servicios a sus derechohabientes con hijos de entre 60 días de nacidos y 6 años de edad, susceptibles de acceder a las estancias, en 2017, el ISSSTE ejerció 2,541,203.3 miles de pesos, mediante el programa presupuestario E045 “Prestaciones Sociales”, para otorgar los servicios de cuidado y atención de las niñas y niños en 246 Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil, de las cuales 124 fueron propias y 122 contratadas, y en las que se atendió a 32.6 miles de infantes, en promedio.

Los resultados de la fiscalización mostraron que el Reglamento de los Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y los lineamientos operativos del instituto para normar el funcionamiento de las estancias infantiles, vigentes en 2017, presentaron deficiencias en su diseño, ya que no establecen los requisitos que deben cumplirse para verificar el estado físico en que se encuentran las instalaciones de dichos centros de atención; tampoco se especifican las modalidades de la capacitación que habrán de recibir los responsables de atender a los infantes, en términos de su formación, actualización y certificación, ni los temas de competencias o de protección civil que han de impartirse.

Respecto de la obligación del instituto, de asegurar el acceso a las estancias infantiles, a 2017, la población potencial de recibir el servicio fue de 2,060.4 miles de niñas y niños con edades de entre 0 y 6 años, de los cuales se solicitó la incorporación a las estancias de 43.7 miles de hijos de los derechohabientes, de los que 36.2 miles (82.8%) lograron ingresar, y 7.5 miles (17.2%) permanecieron en lista de espera, pese a la existencia de lugares, ya que el porcentaje de utilización de la capacidad instalada de las estancias fue de 84.2%, en promedio; de

acuerdo con el instituto, esto se debió a la “falta de personal suficiente para la debida atención y resguardo de los infantes”, sin que lo acreditara.

En cuanto a las medidas de seguridad y protección civil de las estancias, no obstante que el ISSSTE, mediante sus mecanismos de supervisión, registró que, en términos generales, las estancias propias y contratadas cumplieron con las medidas establecidas en la normativa aplicable, no sustentó las cifras contenidas en sus registros.

En materia de calidad, el instituto acreditó la certificación, con la norma ISO 9001:2008, de 94 estancias propias, al cierre de 2017, y tiene programada la certificación de la totalidad de sus 124 estancias en el año 2019; sin embargo, no previó exigir a los prestadores de servicios de las 122 estancias contratadas la certificación de sus centros de atención, por lo que no se garantiza la misma calidad de atención que la de las estancias infantiles propias.

Por lo que se refiere a la capacitación del personal responsable de atender a las niñas y niños en las estancias infantiles, en 2017, el instituto impartió 233 cursos al personal que labora en las estancias propias, relacionadas con la certificación de competencias y la adquisición de conocimientos en protección civil, 27.3% más que los 183 programados, para capacitar a 6,961 personas, 30.6% más que las 5,331 previstas. No obstante, los cursos de capacitación impartidos con base en los programas anuales de las delegaciones no están respaldados por un diagnóstico de necesidades, ni determinan el número de personas a capacitar; además, únicamente se capacitó al personal que laboró en las 124 estancias propias, y de las 122 estancias contratadas, el instituto no acreditó que el personal encargado del servicio recibiera la formación y actualización de conocimientos para la atención y cuidado que deben recibir los niños y las niñas. Sobre la capacitación que debe impartirse al personal que labora en las estancias contratadas, el instituto manifestó que “tiene conocimiento de que al personal de éstas se les capacita en los temas relacionados a su funciones y actividades, la cual es pagada por los dueños de las instituciones”, sin que acreditara si realmente se brinda la capacitación al personal que presta sus servicios en esos centros de atención.

Por lo que corresponde a la supervisión del funcionamiento de las estancias, en 2017, el ISSSTE supervisó el funcionamiento de 240 de las 246 estancias infantiles que ofrecieron servicio, en aspectos relacionados con la implementación de medidas de seguridad; la alimentación adecuada y suficiente que deben recibir los infantes; la educación y apoyo al desarrollo cognoscitivo, psicomotriz y socio afectivo de los menores; la atención médica, y el esparcimiento y actividades recreativas, mediante 526 visitas de inspección: 286 (54.4%), a cargo de las delegaciones estatales, y 240 (45.6%), por las oficinas centrales. De éstas últimas, se emitieron 3,031 recomendaciones: 2,270, por incumplimientos a la normativa que rige el funcionamiento de las EBDI, y 761, porque no se demostraron los avances en la educación y apoyo al desarrollo cognoscitivo, psicomotriz y socio afectivo de los menores. Del total de recomendaciones emitidas, al cierre del año, 982 (32.4%) no habían sido atendidas, a pesar de que ya se había vencido el plazo para su cumplimiento, sin que el ISSSTE impusiera alguna sanción. Asimismo, en 2017, las 35 delegaciones estatales del ISSSTE se comprometieron a realizar 720 visitas de supervisión a las estancias para el bienestar y desarrollo infantil, pero

únicamente efectuaron 286 visitas (39.7%), sin que el ISSSTE acreditara la aplicación de sanciones a las delegaciones que no cumplieron con su programa.

Respecto del desarrollo integral infantil, el instituto no dispuso de una metodología para determinar en qué medida la atención y el cuidado que se brindó a los infantes en las estancias infantiles contribuyó en su desarrollo integral, y tampoco dispuso de información sistematizada que posibilite analizar los resultados obtenidos en cada una de las estancias para el bienestar y desarrollo infantil con las que ofrece el servicio a los hijos de sus derechohabientes, que le permita la toma de decisiones sobre la implementación de la política pública, a fin de cumplir con el interés superior de la niñez. Además, en ninguno de los contratos con los particulares se hizo explícita la obligación de que se ajustaran a lo que señalan los 10 lineamientos institucionales que norman la prestación del servicio en las estancias infantiles.

El costo promedio anual por el cuidado y atención de los infantes, en 2017, fue de 54.7 miles de pesos en las estancias propias, superior en 105.6% al registrado en las estancias contratadas, de 26.6 miles de pesos, y en 5.4% al de las Organizaciones de la Sociedad Civil, de 51.9 miles de pesos, sin que el instituto explicara las diferencias.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2017, el ISSSTE dio servicio de estancias a 36.2 miles de niñas y niños, lo que representó el 82.8% de los 43.7 miles de hijos de los derechohabientes que solicitaron su incorporación, mientras que 7.5 miles permanecieron en lista de espera, por lo que no atendió a la totalidad de las solicitudes presentadas por los derechohabientes del instituto para ingresar a sus hijos a las estancias, pese a que la capacidad utilizada de las mismas fue del 84.2%. El instituto no acreditó el cumplimiento de las medidas de seguridad y protección civil por parte de las EBDI; ni que todas sus delegaciones cumplieron sus programas de supervisión y atendieron todas las observaciones que se emitieron; que la capacitación del personal que laboró en las estancias no se sustentó en un diagnóstico de necesidades y, en las contratadas, no acreditó que se hubiera impartido la capacitación al personal encargado de la atención de los infantes, y en la calidad de los servicios, el instituto no exigió la certificación de sus centros de atención contratados; situaciones que no permitieron determinar en qué medida la atención y el cuidado que se brinda a los infantes en esos establecimientos está contribuyendo al desarrollo integral de las niñas y los niños con edades de 60 días de nacidos a 6 años, hijos de sus derechohabientes.

El ISSSTE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, implementó estrategias para: dar cumplimiento a las medidas de seguridad y protección civil por parte de las estancias propias y contratadas; promover que sus delegaciones estatales y regionales cumplan los mecanismos de supervisión periódicos y específicos que detecten y reduzcan los riesgos que afecten la integridad de las niñas y niños que reciben los servicios y que verifiquen que se atendieron todas las observaciones emitidas en dicho proceso; elaborar un diagnóstico de las necesidades de capacitación del personal que labora en las estancias y, con ello, formular el programa de capacitación correspondiente; realizar modificaciones al Reglamento de los Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto

de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al contrato que suscribe con los particulares para la prestación del servicio, con la finalidad de hacer obligatoria la capacitación al personal encargado de la atención de los infantes en esos centros de atención, a efecto de asegurar que dispongan de los conocimientos y aptitudes requeridos para la atención y cuidado de los menores y para garantizar la misma calidad de los servicios que se otorgan en las estancias propias, y diseñar una metodología con indicadores y metas que permita evaluar en qué medida los servicios otorgados en los establecimientos contribuyen al desarrollo integral de los menores.

Las recomendaciones emitidas por la ASF están orientadas, principalmente, a que el ISSSTE utilice la capacidad total instalada en las estancias infantiles, para atender todas las solicitudes de inscripción que presentan las madres y padres de los niños en edad de recibir los servicios de atención y cuidado en las mismas, y para justificar las diferencias entre los costos de atención por niño en las estancias propias y las contratadas.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. José Joaquín Cano Arroyo

Lic. Marisela Márquez Uribe

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar la lógica horizontal y vertical de la MIR 2017 del programa presupuestario E045 "Prestaciones Sociales".
2. Analizar el diseño normativo y programático del programa presupuestario E045 "Prestaciones Sociales" de 2017.

3. Evaluar la cobertura de atención del programa de estancias infantiles, entre los menores de 60 días de nacidos a 6 años de edad, hijos de los derechohabientes del ISSSTE.
4. Determinar en qué medida, en 2017, el ISSSTE, mediante los servicios de alimentación y actividades físicas, recreativas, y de atención médica otorgados en las estancias infantiles contribuyó en el desarrollo integral y el respeto de sus derechos como infantes, de los hijos de sus derechohabientes.
5. Revisar la calidad con la que el ISSSTE otorgó los servicios de estancias infantiles a las niñas y niños, hijos de sus derechohabientes, en 2017.
6. Verificar que, en 2017, el ISSSTE cumplió con las normas de seguridad y de protección civil para garantizar la integridad física y psicológica de las niñas y niños en las estancias infantiles con las que ofrece el servicio a los hijos de sus derechohabientes.
7. Verificar que, en 2017, el ISSSTE supervisó la operación de las estancias, conforme a su programa anual de supervisión y su programa interno de protección civil, y constatar, en su caso, las sanciones impuestas por el incumplimiento de la normativa.
8. Verificar que el personal que laboró en los centros de atención que prestaron servicios de estancias en 2017 recibió capacitación para fortalecer y asegurar la atención adecuada a las niñas y los niños.
9. Verificar el presupuesto original, modificado y ejercido de 2017 del ISSSTE en los servicios de estancias infantiles.
10. Valorar que el sistema de control interno del ISSSTE de 2017 garantizó el cumplimiento razonable de los objetivos y metas del instituto, en materia de estancias infantiles.
11. Verificar que la información presentada por el ISSSTE en la Cuenta Pública 2017 permitió constatar si se cumplieron los objetivos y metas de los servicios de estancias infantiles.
12. Comprobar los avances del ISSSTE en 2017 en el cumplimiento del compromiso internacional asumido por México, de asegurar que las niñas y niños tengan acceso a los servicios de atención y desarrollo en la primera infancia, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria, incluido en los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Áreas Revisadas

La Dirección de Prestaciones Económicas, Sociales y Culturales; la Dirección de Delegaciones; la Dirección de Finanzas; la Dirección de Administración; la Dirección Jurídica, y la Secretaría General del ISSSTE.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1, párrafo segundo, y 45, párrafo primero.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Desarrollo Social artículos 74 y 75.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículo 14.

Reglamento de los Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, artículo 11, fracción I.

Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, artículo segundo.

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo segundo, numeral 9, norma cuarta, párrafo tercero, y en el numeral 11, norma quinta, párrafo sexto.

Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, apartados III "Metodología del Marco Lógico" y IV "Cómo construir la Matriz de Indicadores para Resultados".

Guía para el diseño de indicadores estratégicos, apartado IV "Reglas para la identificación de los elementos mínimos en la construcción de indicadores".

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

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

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