



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO.**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES.

CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA.

**“EL SERVICIO SUBROGADO DE
ESTANCIAS INFANTILES EN MÉXICO.”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (OPCIÓN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA

JESÚS ANTONIO CHÁVEZ RIOS.

ASESOR: DR. RAMIRO CARRILLO LANDEROS

MÉXICO, D.F. DICIEMBRE DE 2013.





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.

“El Servicio Subrogado de Estancias Infantiles en México”

Introducción.....	1
1 SUSTENTO TEÓRICO.....	9
1.1 Estado.....	9
1.1.1 Estado de Bienestar.....	14
1.2 Gobierno.....	18
1.3 Administración Pública.....	21
1.3.1 Administración Pública Mexicana.....	25
1.4 Seguridad Social.....	28
1.5 Gerencia y Gestión Pública.....	32
1.6 Concesiones Administrativas.....	35
1.7 Nueva Gerencia Pública y Outsourcing.....	37
1.8 Subrogación.....	44
2 ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.....	40
2.1 Antecedentes nacionales.....	40
2.1.1 Época Prehispánica.....	40
2.1.2 Época Colonial.....	42

2.1.3	Época Independiente.....	44
2.2	Etapas de desarrollo en la época contemporánea.....	45
2.3	Instituciones de Seguridad Social en México.....	46
2.3.1	Instituto Mexicano del Seguro Social	46
2.3.2	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.....	47
2.4	Marco Jurídico de Seguridad Social en México.....	48
2.4.1	Ley del Seguro Social.....	49
2.4.2	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.....	49
2.4.3	Ley del ISSSTE.....	50
2.4.4	Los Riesgos del Trabajo en la Ley Federal del Trabajo.....	51
2.4.5	Ley General de Salud.....	51
2.4.6	Desarrollo Integral Familiar (DIF).....	52
2.5	Marco Jurídico Servicio de Estancias Infantiles.....	52
2.5.1	Marco jurídico de las Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras (SEDESOL).....	54
2.5.2	Marco Jurídico de las Guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social.....	55
2.5.3	Marco jurídico de las Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. (EBDI).....	55

2.5.4 Marco Jurídico de los Centros de Atención Infantil Comunitaria (CAIC) y Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI) del DIF.	56
2.6 Modelos actuales del Servicio de Estancias Infantiles.....	56
2.7 Seguridad Social y Mercado.....	57
2.8 Riesgos latentes de la subrogación.....	59
2.9 Estancias infantiles Subrogadas.....	60
2.10 Datos estadísticos sobre los niños menores de seis años a nivel federal.....	62
2.10.1 Cifras de Estancias Infantiles para apoyar a madres Trabajadoras (Sedesol)	64
2.10.2 Datos sobre las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social.....	66
2.10.3 Cifras de las Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil.....	67
3 TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.	69
3.1 El futuro del Outsourcing.....	69
3.2 La concesión administrativa como tendencia de la participación privada en servicios de seguridad social.....	70
3.3 Desarrollo y Tendencias de Crecimiento del Número de Estancias Infantiles y Población beneficiada.....	71
3.4 Desarrollo y Tendencias de la Población Infantil susceptible al Servicio de Estancias.....	74
3.5 Promedio Nacional del Cuidado Infantil.....	75

3.6 Evolución del crecimiento de Estancias Infantiles Propias. (Caso IMSS).....	77
3.7 Cobertura de los centros asistenciales del DIF.....	83
3.8 Evolución y Tendencias del Servicio de Estancias Infantiles y su relación con los derechos de las mujeres.....	84
3.9 Evolución y Tendencias de Ocupación Laboral de las Mujeres en México.....	85
3.10 Relación entre el número de hijos y la participación femenina en el campo laboral.....	89
3.11 Evolución y tendencias de los roles familiares en el cuidado infantil.....	92
3.12 La cuota etaria y sus consecuencias en el servicio de estancias infantiles...	93
4 PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.....	96
4.1 Mejorar los sistemas de acceso a la información de estancias infantiles.....	96
4.2 Establecer estándares y normas de calidad adecuados.....	98
4.2.1 Calidad total en el servicio de estancias infantiles.....	99
4.3 Ética Pública en el servicio de estancias infantiles.....	100
4.4 Mejora de las condiciones laborales.....	102
4.5 Mayor Formación Profesional a los Encargados de brindar el Servicio de Estancias y Fomento en la participación de los padres y familiares directos de los infantes en su educación y desarrollo.....	104
4.6 Otorgar los recursos destinados al cuidado de los niños en servicios subrogados a los padres, mediante un procedimiento electrónico (tarjeta), y que sólo pueda ser usado en las estancias de la o las redes.....	106

4.7	La alternativa del contrato de mutuo en el servicio de estancias infantiles...	107
4.8	Mantenimiento del costo mínimo y máximo en las cuotas fijadas en las estancias infantiles.....	109
4.9	Mejorar la Redistribución de los recursos.....	111
4.10	Inversión antepuesta a la subrogación.....	113
4.11	Mejorar los procesos de licitación de estancias infantiles poniendo énfasis en el posible tráfico de influencias o nepotismo al interior de las instituciones que están solicitando el servicio a los particulares.....	113
4.12	Establecimiento de requisitos estrictos para la contratación de servicios subrogados.....	114
4.13	Benchmarking como herramienta de mejora en la calidad del servicio de estancias infantiles.....	115
4.14	Administración Estratégica en el servicio de estancias infantiles.....	117
4.15	Esquema Pedagógico Nacional Único.....	118
	CONCLUSIONES.....	121
	BIBLIOGRAFÍA.....	129
	HEMEROGRAFÍA.....	132
	PÁGINAS ELECTRÓNICAS.....	132
	NORMATIVA.....	136

“El Servicio Subrogado de Estancias Infantiles en México”

INTRODUCCIÓN.

Los primeros años de la vida de un ser humano son los que tienen mayor repercusión en su desarrollo. En estos años se adquieren conocimientos y habilidades fundamentales, los cuales marcarán su conducta y valores en su futura convivencia en sociedad. Al respecto, las estancias infantiles son espacios que brindan servicios integrales de atención para el bienestar y desarrollo infantil, donde se protege la integridad de los niños, la garantía de su seguridad, se proporcionan elementos para el aprendizaje, se cobija la formación y en ocasiones es un elemento vital que permite a los padres de familia realizar actividades personales con tranquilidad en el ámbito laboral.

Representan un servicio que toma relevancia dado el creciente papel de la mujer en el ámbito social y laboral, que sin dejar de cumplir con su papel en la familia, va de la mano con la necesidad de contar con espacios apropiados para el cuidado y el desarrollo de los hijos. En México, como en el resto del mundo, millones de mujeres se ven en la situación de salir a trabajar para conseguir un ingreso que les permita sostener a sus familias. Pero al no contar con seguridad social, dejan a sus hijos encargados con algún familiar.

El Estado, mediante el gobierno y su administración pública, está vinculado con el bienestar social a través de servicios de esta índole, de manera que los servidores públicos relacionados con el bienestar y el desarrollo social deben tener presente una serie de herramientas, conocimientos, valores y compromiso para alcanzar metas y objetivos encaminados a la mejora e innovación en la calidad de vida de los beneficiarios directos y ciudadanos en general.

El tema toma auge en diversas ramas del conocimiento, pero se maneja en mayor medida en áreas como el Trabajo Social, la Sociología, la Psicología, la Pediatría y la Epidemiología entre otras, teniendo como sello distintivo ser estudios de caso.

INTRODUCCIÓN.

Sin embargo, no ha sido el objeto de un análisis desde el punto de vista de la Administración Pública, hecho que puede ser aprovechado para señalar debilidades y oportunidades de mejora, así como fortalezas que representen elementos propensos a una implementación sistemática y constante.

Se pueden contabilizar al menos cuatro estudios sobre el servicio de estancias; sin embargo, no es parte de su objetivo principal. En la base de datos de tesis existen al menos quince trabajos de investigación agrupados significativamente en reportes de prácticas profesionales y servicio social en instituciones relacionadas con el objeto de estudio de esta investigación.

La decisión de retomar el tema y tratarlo desde la perspectiva de la Administración Pública, está impulsada por la percepción de características inusuales en la ejecución y prestación del servicio de estancias infantiles a nivel nacional. Se trata en primera instancia de una revisión, comparación, y diagnóstico de las principales instituciones a nivel federal que ministran este servicio para, posteriormente dar paso al surgimiento de un aporte general apuntalado por vertientes particulares, sustentado en el análisis y ejecutado para alcanzar un estatus de calidad que verdaderamente corresponda a la realidad en la medida de lo posible.

En materia de estancias infantiles, las instituciones que encabezan este servicio son la SEDESOL, el IMSS y el ISSSTE. Cada dependencia cuenta con elementos que diferencian el servicio que prestan respecto a las restantes, pero en términos generales se rigen bajo los siguientes ejes rectores:

- La protección de la integridad del infante
- Garantía y promoción del desarrollo físico y mental
- El impulso del proceso de aprendizaje.

Para administrar el servicio cuentan con órganos internos especializados e infraestructura propia para la recepción de los infantes. El presupuesto con que

cuentan también varía y se calcula en razón del costo individual de manutención de las condiciones ideales para el desarrollo de cada usuario que utiliza las estancias. Los fenómenos demográficos, económicos y de valores se han transformando y en razón de esto, las costumbres y composición de las familias se modificaron. El aumento en el número de familias uniparentales mantiene un crecimiento sostenido en los últimos años.

Hubo a la vez un crecimiento en la demanda de lugares en las estancias administradas por dependencias gubernamentales. Esto originó la figura de la subrogación como alternativa para reducir el número de usuarios en lista de espera para acceder al servicio de estancias.

El concepto en términos jurídicos es tomado como la sustitución o traslado de responsabilidades de un ente a otro, en este caso la subrogación del servicio corresponde al movimiento de obligaciones de las instituciones públicas a establecimientos privados. Dicha estrategia está formulada con base en el concepto del outsourcing sajón, cuyo objetivo primordial es potenciar la eficacia en la ejecución de procedimientos y servicios. Con este objetivo, una organización contrata los servicios de otra, a la cual cede responsabilidades y cuyo vínculo principal es monetario.

El modelo de subrogación es un instrumento utilizado en diferentes contextos en la administración pública; sin embargo, a partir de 2007 fue impulsado por el presidente Felipe Calderón y Margarita Zavala, presidenta honoraria del Sistema Para el Desarrollo Integral de la Familia, en el campo de las estancias infantiles, con el argumento de que “ayudaba” a las madres trabajadoras. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, en el cuarto trimestre de 2008 había 11.8 millones de madres económicamente activas, las cuales representan 41.3 por ciento del total de las de 14 años y más, 70 por ciento de ellas son madres solteras. Dichos datos orillaron al gobierno a destinar recursos para la atención de dicha población.

INTRODUCCIÓN.

El ejecutivo propuso en 2008 el más alto presupuesto dentro de los 61 programas de atención a las mujeres en dependencias federales, y en 2009 la Cámara de Diputados asignó para servicios de guarderías y estancias infantiles en IMSS, ISSSTE, Secretaría de Desarrollo Social y DIF 12 mil 138 millones de pesos, de los cuales 9 mil millones de pesos son para el pago de servicios de subrogación. De acuerdo con el *Anuario Estadístico 2007*, el ISSSTE disponía de 133 estancias “propias” y 142 de “participación social”. Afortunadamente, casi 26 mil infantes son atendidos en las “propias” y sólo 8 mil se ubican en las segundas. El crecimiento del modelo subrogado de González Roaro y Yunes, se localiza básicamente en entidades federativas. Por ejemplo, en Veracruz se aprecian 2 “propias” por 8 subrogadas, y en Aguascalientes, 3 “propias” por 16 subrogadas.

En 1999 los niños inscritos en estancias y guarderías del IMSS eran 31 mil 908 (42.9 por ciento). Nueve años después la cifra disminuyó a 23 mil 991 menores de seis años de edad. En 2008 tenía mil 718 estancias de bienestar y desarrollo infantil: 134 operadas directamente por el instituto y el resto con participación social o subrogada.

La seguridad social no debe quedar en manos de particulares, ya que se ha demostrado a través de la historia que éstos se mueven por la búsqueda de un mayor rendimiento y utilidades, y para garantizarlos se ven obligados a abaratar costos, aunque por esta causa la niñez corra algún tipo de riesgo. Haciendo un balance inicial, el modelo de subrogación es una medida que debe ser usada en casos emergentes y que por sus características prioritarias así lo exijan, sin embargo no debe ser implementado de manera continua.

Durante 2008 el IMSS decidió lanzar tres licitaciones” en tan sólo 10 meses. Mientras tanto, el ISSSTE seguía cumpliendo la ruta de subrogar por la vía “participativa” iniciada por Benjamín González Roaro y consolidada por Miguel Ángel Yunes. Por su parte, los establecimientos impulsados por Lía Limón en la Sedesol permitían al ejecutivo demostrar que el 8 de marzo de 2009, se había alcanzado la meta electoral de “8 mil 200” estancias, mismas que extendían su cobertura a más 200 mil madres trabajadoras y 4 mil padres solos.

INTRODUCCIÓN.

Durante el primer trimestre de 2009 la Secretaría de Desarrollo Social, mediante el programa de guarderías y estancias infantiles, superó el número de niños atendidos por el IMSS, llegaron a 221 mil 277, según el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social. De los 121 contratos otorgados en 2008 por el Seguro Social y el ISSSTE a particulares para la operación de guarderías y servicio de estancias infantiles, ninguno reunió las condiciones de seguridad y calidad establecidas en la normatividad vigente y tampoco cumplió con los requisitos legales de firma, ya que fueron signados por personal que sin facultades.

Lo anterior se desprende de la revisión de la Cuenta Pública 2008, que señala que no sólo esos contratos adolecieron de los requisitos de ley, sino que en igual circunstancia se encontraba el resto de los convenios hasta entonces vigentes. El informe detalla que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) otorgó en 2008 un total de 59 contratos para operar guarderías, mientras que el ISSSTE concedió 62 para abrir estancias de bienestar y desarrollo infantil.

Respecto al Seguro Social, señala el documento, el Consejo Técnico del Instituto autorizó al Director General para que contratara de manera multianual la prestación del servicio de guarderías con particulares, contratación que no está prevista en la Ley vigente del Seguro Social. De los 59 contratos otorgados en 2008, y los 106 vigentes y en operación que fueron seleccionados para la auditoría, se comprobó que 155 fueron firmados por el director del IMSS y 9 por representantes legales del organismo, sin tener ambos facultades expresas en la ley para pactar este tipo de convenios con los particulares.

Y de esos mismos 59 contratos se comprobó que al no pactarse la obligación de cumplir con la seguridad en las guarderías, el IMSS no cumplió con su obligación de garantizar la seguridad e integridad de los infantes que asisten para su cuidado. Además, tres prestadores de servicio no exhibieron la fianza correspondiente y otros cinco la presentaron con retraso, mientras que del total, sólo un contrato fue rescindido por motivo de falta o retraso de fianza. Alrededor

del 90 por ciento de las guarderías del país son subrogadas, lo que representa un detrimento en el cuidado que se da en estos centros a la infancia de cero a cuatro años de edad, por razones y ejemplos que han sido denunciados por los medios de comunicación, asociaciones civiles y padres de familia.

El artículo 123 constitucional señala que “es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de jubilación, 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”.

Con base en lo anterior se observa que la subrogación no sólo contraviene el artículo 123 en su fracción 29, también es violatoria de los derechos humanos de las mujeres trabajadoras, pues ellas representan el 80 por ciento de las beneficiarias por esta prestación, ya que los hombres sólo tienen derecho a ésta en caso de que enviuden o tengan la patria potestad de sus hijos. Las guarderías tanto del IMSS como el ISSSTE, (al igual que las públicas y privadas), deben tener a su disposición la infraestructura y el personal adecuado que permita el desarrollo integral del niño o niña que se les confiere sin que signifique un riesgo para ellos. Así pues se desprenden las siguientes hipótesis:

- El gobierno federal debe tomar medidas para evitar irregularidades en el manejo de instancias infantiles, mejorar la calidad de ellas y cumplir con la administración mayoritaria del servicio, con base en un modelo integral que contemple lo educacional, pediátrico, social, jurídico, financiero y ético.
- Implementar un sistema de control que mantenga una vigilancia permanente, mediante un órgano colegiado que integre y represente a los beneficiarios, autoridades relacionadas directamente con la administración y funcionamiento del servicio, así como especialistas que sirvan de apoyo en cuestiones técnicas y procedimentales desde un punto de vista objetivo e imparcial.

INTRODUCCIÓN.

- Crear los mecanismos para que los recursos destinados al pago de subrogación sean utilizados para la inversión en infraestructura propia, con las características señaladas por la norma, a fin de mantener resultados satisfactorios en el mediano y largo plazos.

Para la comprobación de dichas hipótesis, se elaboró la presente prueba escrita que está integrada por cuatro capítulos que abordan teórica y metodológicamente y desde el punto de vista de la administración pública el servicio de estancias infantiles, para lo cual, desde la óptica del método científico, se utilizó un criterio deductivo que operó de lo general a lo particular, a partir de los conceptos de Estado, gobierno y administración pública, para después abordar la seguridad social y el papel de las estancias infantiles en su situación actual, perspectivas y posibles vías de mejoramiento,

En el capítulo uno se abordan los conceptos que integran el marco teórico-metodológico bajo el cual se llevó a cabo la investigación. Ofrece una referencia coordinada de conceptos y postulados que permiten ofrecer una visión amplia de los conceptos que dan sentido y sustento a la tesis. Los temas que se tocan en este capítulo están íntimamente ligados al tema de investigación y se presentan sus definiciones desde el punto de vista de la Ciencia Política y la Administración Pública. Todos los conceptos incluidos en este capítulo tienen la función de conducir el establecimiento de las hipótesis de la investigación.

En el capítulo dos se elabora el diagnóstico de la situación que guarda el servicio de estancias infantiles en México. Se revisan los antecedentes que dieron origen al servicio de estancias infantiles y su desarrollo hasta el esquema actual. Se hace hincapié en las bases legales que dan sustento a esta prestación y se consideran los hechos históricos y sociales que tuvieron como consecuencia la institucionalización del servicio. Del mismo modo, se revisan las bases estadísticas que dan una visión pormenorizada de la situación del servicio y que son la base para llevar a cabo un juicio descriptivo que permite desarrollar las hipótesis planteadas.

INTRODUCCIÓN.

En el capítulo tres se elabora un pronóstico de las variables que se consideran pertinentes y que de la mano al diagnóstico ayudan a confirmar las hipótesis de la investigación. En este apartado, se hace una revisión de algunos conceptos clave que relacionados al servicio de estancias, a futuro pueden ser utilizados como los nuevos ejes rectores de esta prestación. Se hace referencia también a fenómenos que están ligados con el crecimiento y la tendencia en la población susceptible al servicio así como de la población en general. En este sentido las proyecciones elaboradas presentan una visión de cómo serán en un futuro a corto y mediano plazo las necesidades específicas de la población infantil incluida en los esquemas de estancias infantiles.

El capítulo cuatro forma parte de la confluencia de los apartados del diagnóstico y pronóstico, toda vez que las propuestas plasmadas están encaminadas a la resolución de las problemáticas encontradas en el diagnóstico, incluso tomando en cuenta las situaciones que podrían afectar en un futuro próximo, el devenir del servicio. Las disposiciones que se expresan en este apartado están orientadas a que, desde el punto de vista de la administración pública, se encuentre la vía para el desarrollo del servicio de estancias y que se garantice su buen funcionamiento cubriendo las expectativas de quienes reciben esta prestación.

Finalmente, se presenta un apartado de conclusiones donde a partir de las premisas relevantes de cada capítulo, se retoman con base en una interpretación propia la conceptualización, junto con las partes más importantes de la investigación y se revisa el cumplimiento de las hipótesis planteadas, mismas que fueron confirmadas en el desarrollo de la tesis. Aquí también se incluyen las aportaciones personales al tema y se expresa el punto de vista personal sobre el tema.

CAPÍTULO I SUSTENTO TEÓRICO.

1.1 Estado

La Ciencia Política y la Administración Pública son áreas de las ciencias sociales que focalizan su objeto de estudio en el Estado y el Gobierno respectivamente. Por la naturaleza que vincula ambos conceptos, contraen una relación en el plano teórico y en el escenario práctico. Ambos, serán retomados con la profundidad suficiente que permitan comprender y sustentar las categorías fundamentales de la presente tesis.

Explicar el concepto Estado a quienes son ajenos a sus características, origen y elementos, es una tarea difícil y que ha sido agotada por los juristas debido a sus definiciones sucintas. La dimensión abstracta del mismo hace complejo discernir su significado, en este sentido...“el Estado existe, aparece como una realidad que recibe una denominación de parte nuestra. Realidad difusiva, vaga, en el sentido de que cuando nos referimos a él, no aludimos a un objeto concreto sino a un complejo organizacional, rector de nuestras vidas y que, pese a carecer de una corporeidad palpable, si produce una serie de manifestaciones que nos permiten adjudicarle un nombre, que es precisamente el de Estado.”¹

El nombre es la primera y necesaria característica lógica del conocimiento, es identificación, precisión y orden. Jellinek dice que “la historia de la terminología de una ciencia está estrictamente unida a la de la ciencia misma porque existe siempre una correlación entre la palabra, y el sentido que la misma encierra. La palabra ha trazado el camino de la ciencia en un pueblo o en una época.”²

La palabra Estado por su complejidad e importancia en las ciencias sociales, involucra una gran cantidad de connotaciones, algo que causa confusiones de la más variada índole y en este sentido es prudente examinarlas detenidamente. El diccionario de la lengua española dice que Estado es...“situación en que una

¹ Andrade Sánchez, Eduardo, “Teoría general del Estado”, México, editorial Harla, 1987, Pág. 3

² Jellinek, Georg, en López Portillo y Pacheco, José, “ Génesis y teoría general del Estado moderno” , México ,ediciones IEPES-PRI, 1976 , Pág. 57

persona o cosa en relación con los cambios que confluyen en su condición. Orden, jerarquía y calidad de las personas que componen su pueblo: Estado eclesiástico, plebeyos... Cuerpos políticos de una nación. País o dominio de un príncipe o señor de vasallos. En el régimen federativo, porción de territorio cuyos habitantes se rigen por leyes propias, aunque sometidos en ciertos asuntos al gobierno federal”.³

La raíz latina de la palabra Estado es *status*... “en su significado original de orden, regla o situación jerarquizada. En castellano, Estado es el participio del verbo estar, el cual significa ser con alguna indicación de permanencia, ya sea de lugar, modo, tiempo y condición. Estado es lo que no cambia, aquel orden que permanece desde algún punto de vista.”⁴

Las definiciones que se encuentran en los textos de contenido etimológico o lingüístico son limitadas pues proporcionan una idea general del vocablo. Para quien busca sólo el acercamiento marginal es suficiente; sin embargo, para los efectos que se persiguen en este trabajo es apremiante generar un significado profundo desde la visión objetiva de las ciencias sociales. Para cumplir con este objetivo, el científico social se debe aproximar a las corrientes principales que explican las particularidades del Estado.

En teoría política, Maquiavelo mostró una línea de aproximación a la definición del término. Mencionó, “Todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres han sido y son, republicas o principados.”⁵ Aunque es quizás la cita más notable, se debe reconocer las bases de la totalidad de la obra de “El príncipe”, en donde se trata además del concepto Estado, los elementos para apuntalarlo, el funcionamiento del gobierno, las situaciones que se deben evitar y las acciones que fundan la permanencia de quien detenta el poder.

³ *Ibíd.* 57

⁴ *Ibíd.* 58

⁵ Maquiavelo, Nicolás, “El príncipe”, Madrid, ediciones de la Universidad de Puerto Rico, 1955 pág. 201 traducción de Luis Arocena.

CAPÍTULO I SUSTENTO TEÓRICO.

El Estado no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera de la sociedad; tampoco es la realidad de la idea moral, ni la imagen y realidad de la razón como afirma Hegel. Es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurarlos. Pero a fin de que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna no se devoren a sí mismos y no consuman a la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad, llamado a amortiguar el choque y a mantenerlos en el nivel de orden. Y ese poder nacido de la sociedad pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el Estado.”⁶

Cuando aparece este grupo especial de hombres que no se ocupa de otra cosa más que de gobernar y que para hacerlo necesita de un aparato especial de coerción, de sometimiento de la voluntad ajena a la violencia – cárceles, destacamentos especiales, ejército, etc., es cuando aparece el Estado.

El origen del Estado, de acuerdo con Hobbes, podría definirse como el acto de cesión voluntaria de cada individuo de sus derechos con la finalidad de crear una entidad muy poderosa, capaz de obligar a cada miembro de la comunidad a apearse a las reglas de convivencia, leyes y reglamentos, que le permitan contar con un mínimo de seguridad personal, laboral y familiar, así como garantizar la posesión de sus propiedades. De no existir, se caería en lo que Hobbes llamaba “estado de naturaleza”, es decir, una situación en la que cada individuo es libre de hacer lo que le venga en gana pero, por lo mismo estaría expuesto a los abusos de los demás. Es una situación de anarquía donde prevalece la ley del más fuerte, el cual puede despojar a los más débiles de sus posesiones.⁷

⁶ Engels, Federico en Lenin, Vladimir Ilich, “El Estado y la revolución”, México, Editorial Grijalbo, 1973, pág. 14, traducción del Instituto de Marxismo-Leninismo, Moscú.

⁷ Crespo, José Antonio, “Para entender el Estado”, México, Nostra ediciones, 2006, pp. 7-8

CAPÍTULO I SUSTENTO TEÓRICO.

El concepto de Estado es clave para entender la vida y organización política de cualquier sociedad, desde las más primitivas hasta las contemporáneas. Pero no es sencillo explicar lo que esto significa. Una definición tradicional, que muy frecuentemente se enseña en las escuelas, es “El Estado es la combinación de pueblo, gobierno y territorio”, cuando en realidad esa es la definición de un Estado nacional, es decir de países como México, Japón, Estados Unidos, Francia o India.⁸

En cuanto a la sociología, en el diccionario de la materia, se dice, el Estado es “Agente, aspecto o institución de la sociedad autorizado y pertrechado para el empleo de la fuerza, es decir, el empleo de la fuerza, es decir para ejercer un poder coercitivo. Esta fuerza puede ser ejercida como defensa del orden, sobre los propios miembros de la sociedad o contra las sociedades. La voluntad del Estado es la ley y sus agentes son los que hacen las leyes e imponen su observancia. Estos agentes constituyen el gobierno. Debe diferenciarse cuidadosamente lo que es Estado de lo que es gobierno.”⁹

Retomando, Abbagano expresa la existencia de tres teorías fundamentales para el estudio del Estado: la organicista, contractualista y formalista. La organicista considera al Estado como en forma independiente de los individuos y por tanto asevera ser anterior a los mismos. La segunda contiene a realización de un pacto social entre los propios individuos. La tercera otorga una concepción jurídica al Estado, doctrina de corte moderno.¹⁰ Las dos primeras son formas tradicionalistas de concebir al Estado, y tienen como sus máximos exponentes a Gierke, Hegel y Aurora Arnaiz, para la teoría organicista y a Hobbes y Spinoza. Finalmente la teoría jurídica tiene como autores a Hans Kelsen y Rojina Villegas.

Conviene entender al Estado de acuerdo con las funciones, obligaciones, facultades y atribuciones, mismas que se traducen en el acto de tomar decisiones que afecten a toda la comunidad sobre la cual ejerce autoridad, además de

⁸ Ibídem. Pág. 7

⁹ De la Hidalga, Luis, “Teoría General del Estado”, México, Editorial Porrúa, 2008, Pág. 45

¹⁰ Ibídem. p 45

procurar orden y seguridad a la misma. ¹¹Según Jellinek, el fin del Estado, su razón de su existencia es: favorecer los intereses solidarios, individuales, nacionales y humanos en una evolución progresiva y común. ¹²

Hasta aquí, se retoma la definición del Estado con relación a su origen sociológico, en este orden de ideas Bobbio menciona que existen dos teorías que han ocupado el escenario filosófico y de discusión en la ciencia política: la funcionalista y la marxista, donde la primera está más cercana a la teoría política que se desarrolla en Europa y Norteamérica. ¹³Ambas posiciones entran en debate por las diferencias que les atañen, sin embargo la teoría funcionalista está dominada por una visión contractualista que la encamina a concebir al Estado como un ente que existe para la garantía y subsistencia del orden y en contraparte el marxismo se abrió paso para determinar la ruptura del orden establecido y el paso a otro, sacando provecho de las vicisitudes del orden anterior.

Remontándonos al principio hay que recordar que Marx fue un crítico de Hegel y con su crítica de la filosofía del derecho hegeliano replantea desde un punto epistemológico y metódico el tema del Estado en donde tacha esa manera no sólo metafísica (cabe recordar que Hegel no desarrolla su concepción del Estado de acuerdo con el objeto sino al contrario, desarrolla al objeto partiendo del pensamiento terminado en sí) sino a la manera terriblemente idealista y ética donde aceptó los acontecimientos tal como son por creer en la determinación o mejor dicho, en el desarrollo del espíritu; en contraste con el profundo encuadre revolucionario de Marx. Además de considerar que la filosofía alemana no es más que el reflejo o el "análisis filosófico" de la burguesía, cosa que todavía no se vivía en Alemania.

Detrás de todas esas ideas de democracia, soberanía, clases sociales, etc., está su actitud radical en contra del capitalismo; Marx lo ve como un generador de verdaderas calamidades: el Estado capitalista como una máquina para la

¹¹ Ibíd. p. 47

¹² Jellinek, Georg, "Teoría general de Estado", México, Compañía editorial continental, 1958, Prólogo del traductor, XXXIII.

¹³ Bobbio, Norberto, "Estado, gobierno y sociedad", México, Fondo de cultura económica, 2004, pág. 76

represión de una clase por otra; como el lugar en donde la lucha por el poder (económico sobre todo) lleva a la explotación de unos hombres por otros; la diferencia de clases trae como consecuencia la división del trabajo, en intelectual y manual (cosa que esclaviza a los hombres a una sola actividad, por consiguiente no pueden desarrollarse plenamente), entonces, los artículos que produce la clase oprimida (en este caso los obreros) son considerados como mera mercancía, además de que el único vínculo que los mantiene unidos en una sociedad es el interés privado, la conservación de su propiedad y de su persona egoísta.¹⁴

Según Bakunin “Es la justicia y la realización de la virtud y la moral sobre la tierra. Por consiguiente no hay en absoluto un acto más sublime ni mayor deber para los individuos que consagrarse, sacrificarse, y morir por el triunfo si es necesario, por el poder del Estado. Es el sacrificio de la libertad natural y de los intereses de cada uno –tanto individuos como unidades colectivas comparativamente pequeñas: asociaciones, municipios y provincias- a los intereses y a la libertad de todo el mundo, a la prosperidad del gran conjunto.”¹⁵

1.1.1 Estado de Bienestar

Los orígenes del Estado de bienestar es tema constante de debate, dado que no existe un acuerdo generalizado sobre la fecha exacta de su génesis. Así pues existen autores que consideran que dicha figura estatal se remonta a los años posteriores a la segunda guerra mundial, tal como lo señala Carlos Ochando al citar a Mishra quien menciona que el Estado de bienestar es un “sistema social desarrollado en las democracias capitalistas industrializadas como Gran Bretaña, después de la segunda guerra mundial y que permanecían más o menos intacto hasta mediados de los años setentas”.¹⁶

Sin embargo, el Estado de bienestar al igual que otras figuras estatales, ha tenido un largo proceso de desarrollo y por tal motivo es necesario retomar cuáles son

¹⁴ <http://www.angelfire.com/nv/filofagia1/concep.html> , consultado el 4 de Diciembre de 2010.

¹⁵ Brenifer, Oscar, “ El Estado y la sociedad”, México, Editorial Edere, 2006, pág. 84

¹⁶ Mishra en Ochando Claramunt, Carlos, “El Estado del bienestar”, Barcelona, Ariel, pág. 27

las etapas que le dieron base. En este sentido, Ochando hace un ejercicio histórico para la comprensión del Estado de bienestar la cual se expresa de la siguiente forma:

- a) El periodo de la experimentación (1870- años veinte del siglo XX)
- b) El periodo de consolidación (1930-1940), y
- c) El periodo de la expansión (1940-1960)¹⁷

El Estado de bienestar es la confluencia de varios procesos históricos, de los cuales destacan el nacimiento y la consolidación del capitalismo y su proceso de industrialización, la construcción y consolidación de los estados-nación europeos organizados de forma burocrática, un proceso de secularización, la existencia de un sistema internacional estable, el crecimiento económico y el aumento de la capacidad de consumo después de la segunda guerra mundial, así como la aparición de un sistema de democracias de masas con la extensión del mecanismo electoral del sufragio limitado al sufragio universal y la consiguiente expansión de los derechos políticos y civiles a todos los ciudadanos.¹⁸

El primer objetivo del Estado de bienestar – y para muchos analistas el más importante- es el mantenimiento de un estándar de vida. Este objetivo se concreta, a su vez, en varios sub objetivos:

- La garantía de una renta mínima
- La reducción de la inseguridad económica y social
- La protección del estado de vida normal
- Una oferta amplia de servicios sociales públicos y
- La reasignación del consumo sobre todo el ciclo vital de los individuos

¹⁷ *Ibíd.* Pág. 28

¹⁸ *Ibíd.* Pág. 33

Así, el Estado de bienestar representa “un conjunto de respuestas de policy al proceso de modernización, consistentes en intervenciones públicas en el funcionamiento de la economía, las cuales se orientan a promover la seguridad e igualdad de los ciudadanos, introduciendo, entre otras cosas, derechos sociales específicos dirigidos a la protección en el caso de contingencias preestablecidas, con la finalidad de aumentar la integración social de sociedades industriales con elevada movilización”.¹⁹

Monereo destaca que el Estado de bienestar es “aquella forma de organización del poder político en la comunidad que comporta una responsabilidad de los poderes públicos en orden a asegurar una protección social y bienestar básico para sus ciudadanos. Implica la provisión pública de una serie de servicios sociales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas de los ciudadanos de una sociedad compleja y cambiante y la responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida a todos los ciudadanos pertenecientes a la comunidad política.”²⁰

La construcción del Estado de bienestar responde a determinados procesos históricos en cada país, en los que ha intervenido un conjunto complejo de variables de su estructura de clases, formas de representación y movilización política y proceso de desarrollo económico. Aunque pueden conservarse aspectos del Estado de bienestar en los que convergen los distintos países, las peculiaridades de sus procesos históricos han dado lugar también a apreciables diferencias entre ellos. Con las tendencias corporativistas ocurre algo similar, y, aún más, ocurre que no existe una única interpretación del alcance de estas tendencias. Por ello, las relaciones entre ambos no son unívocas y presentan variaciones que reflejan inevitablemente las de aquellos dos procesos.

La tendencia corporatista se refiere de forma genérica a la importancia creciente de los actores colectivos, las organizaciones en los procesos de articulación y representación de intereses, en la gestión colectiva del conflicto y en otros procesos

¹⁹ Ferrara, M. en Ochando, Carlos, Óp. Cit. Pág. 56

²⁰ Monereo en Ochando, Carlos, Óp. Cit. Pág. 58

de reestructuración social. El Estado de bienestar puede considerarse una respuesta a la demanda de derechos sociales que garanticen a los ciudadanos protección, servicios y asistencia ante las contingencias derivadas de la pérdida de empleo, salud, carencia de recursos u otros problemas derivados de las características de la economía de mercado en la que el trabajo es una mercancía más.

En definitiva el Estado de bienestar sería aquel capaz de que el trabajo y por tanto, los trabajadores perdiera su condición de mercancía, de forma de que cuando estos no pueden o no quieren emplearla, por cualquier razón, para mantener a cambio de su venta su nivel de vida, pudieran seguir manteniéndolo gracias a la protección del Estado de bienestar. Trata de “preservar un conjunto de intereses nacionales, relacionados al buen funcionamiento de la economía, que haga posible la redistribución de la riqueza vía las políticas sociales.”²¹

El Estado de bienestar es un elemento ubicuo en las sociedades occidentales contemporáneas. Bajo un ideal que fue importante durante el siglo XX, el Estado asumiría todos los riesgos de las personas por pérdida de empleo, enfermedad, pobreza en la vejez o ante la discapacidad, y por situaciones familiares que generan desventaja en el mercado de trabajo. Ese ideal estaba simbolizado en la frase “a cada quien según sus necesidades, a cada quien según sus capacidades”.²² “La capacidad de una sociedad para perseguir un conjunto de valores morales superiores.”²³

“Si la participación activa del Estado puede aumentar los beneficios que los ciudadanos de un país pueden almacenar de la economía global, esto se convierte en un punto de discusión en un ambiente ideológico del uso de la soberanía territorial, para limitar la discrecionalidad de los actores económicos privados.”²⁴

²¹ Giner, Salvador, et. Al., “Buen gobierno y política social”, Editorial Ariel, Barcelona, 1997, pág. 135

²² Martínez, Gabriel, “ El Estado mexicano de bienestar”, México, Editorial Porrúa, 2006 , pág. 5

²³ Ibíd. pág. 7

²⁴ Carbonell, Miguel, “Estado constitucional y globalización”, México, Editorial Porrúa, 2001 pág. 14

El Socialismo de Estado se distingue de la teoría conservadora, ante todo en que ésta trata de mantener (mediante el orden coactivo estatal) “la forma actual de las relaciones sociales y, específicamente económicas, y, por tanto aspira a conservar una diferenciación más o menos grande entre los diversos grupos o clases sociales; mientras que aquél aspira al ideal socialista de la igualdad mediante la estatificación de la producción y una cierta regulación del consumo, de la distribución de los productos.

A diferencia del Estado de Bienestar, el Estado Populista se define como una “tendencia política dirigida a explotar los sentimientos de las masas para ganar el favor de éstas”²⁵ y “puede hablarse propiamente de populismo cuando la experiencia política analizada comparte los siguientes atributos semánticos independientemente del tipo de régimen en el que se presenta:

- una pulsión simbólicamente construida que coloca al pueblo, gracias a una simbiosis artificial con su líder, por encima de la institucionalidad existente;
- un recurso a disipar las mediaciones institucionales entre el líder y el pueblo, gracias a una supuesta asimilación del primero en el segundo y
- una personalización de la política creada por la ilusión de que el pueblo sólo podría hablar a través de su líder”.²⁶

En suma, el socialismo estatal afirma el Estado, y ve en él, el instrumento técnico-social más adecuado para la realización de su ideal.”²⁷

1.2 Gobierno

En los medios de comunicación y en el ambiente político, “Suele ser común utilizar como sinónimos los conceptos de Estado y Gobierno, y ser tomados como si

²⁵ Andrés Serra Rojas, *Diccionario de Ciencia Política*, 2ª edición, vol. 2, Facultad de Derecho-UNAM, FCE, México, 1999, p. 904.

²⁶ César Cansino e Israel Covarrubias, “En el nombre del pueblo. Muerte y resurrección del populismo en México”, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Centro de Estudios de Política Comparada, México, 2006, p. 25.

²⁷ Kelsen, Hans, “Teoría general del Estado”, México, Ediciones Coyoacán, 2005, pág. 42

CAPÍTULO I SUSTENTO TEÓRICO.

fueran una y la misma cosa, la cual genera confusiones innecesarias lo mismo en los debates políticos que en la observación y evolución de la vida pública. Y es que el gobierno es el grupo de personas que provisionalmente toma el control del aparato del Estado para cumplir con sus tareas; esencialmente, tomar decisiones que afectan a toda la comunidad y hacer valer la normatividad para facilitar la convivencia social.”²⁸De ahí que la tarea de reafirmación del concepto sea una actividad constante para evitar la confusión.

El término hace referencia al “ejercicio del poder del Estado o a la conducción de la política general. Se entiende por gobierno al órgano al que la constitución le ha atribuido el poder ejecutivo sobre una sociedad y que generalmente está formado por un presidente o primer ministro y una cierta cantidad de Ministros, secretarios y otros funcionarios.”²⁹

Entonces, para comprender el verdadero significado del término es preponderante remitirse a la raíz etimológica del mismo, en donde gobierno procede del vocablo kibernetes que significa piloto de nave. ³⁰En este caso el origen de la palabra resulta demasiado parco para poder obtener del mismo una idea clara de la definición de Gobierno y en este caso resulta prudente rastrear el origen del verbo gobernar. Este se remonta a la raíz latina gubernare que inicialmente hacía referencia al acto de dirigir una embarcación y quien se encargaba de dicha tarea era el gobernador. En este sentido durante la época romana es donde la metáfora que relaciona al Estado como una gran nave que necesita ser guiada de manera correcta toma significado. La idea de dirección cambia por la de regencia y administración, términos que en la actualidad reflejan más el carácter de la palabra Gobierno. ³¹

De acuerdo con Kelsen, “Gobierno no es más que el ámbito jurídicamente libre de la administración,”³² actividad que está relacionada con la política y para ello

²⁸ Crespo, José Antonio, Óp. Cit. Pág. 39

²⁹ <http://definicion.de/gobierno/>, consultado el 9 de Diciembre de 2010.

³⁰ <http://etimologias.dechile.net/?gobierno+>, consultado el 7 de Diciembre de 2010.

³¹ <http://etimologias.dechile.net/?gobernar>, consultado el 7 de Diciembre de 2010.

³² Kelsen, Hans, Op. Cit. 319

continúa diciendo que es la ...“parte de la administración en sentido amplísimo que cae en el dominio de la política, es decir, aquel en el que el Estado sirve otros fines, o se limita a crear los instrumentos técnicos necesarios para la realización de sus funciones políticas.”³³ Hasta esta instancia se reconoce que la importancia real del gobierno es la parte visible del Estado que bajo el amparo del aparato jurídico tiene libertad de acción.

El funcionamiento del aparato gubernamental cobra importancia ya que en este caso se trata de...“un despliegue de voluntad libre y creador, dentro de los límites de la ley. Los actos del gobierno o la administración central tienen que realizarse de modo continuo y a veces de improviso, si no se quiere detener y aun paralizar totalmente la actividad y la vida del Estado.”³⁴

Platón presenta una clasificación donde refiere las características de cada forma de gobierno. “En primer lugar sitúa la aristocracia, es decir, el gobierno de los mejores, que vendría representado por el gobierno de la República ideal; en ella los mejores son los que conocen las Ideas, los filósofos, y su gobierno estaría dominado por la sabiduría. La segunda mejor forma de gobierno la representaría la timocracia, el gobierno de la clase los guardianes, que no estaría ya dirigida por la sabiduría, sino por la virtud propia de la parte irascible del alma, que es la propia de dicha clase, abriendo las puertas al desarrollo de la ambición, que predominaría en la siguiente forma de gobierno; la oligarquía, el gobierno de los ricos, y cuyo único deseo se cifra en la acumulación de riquezas. Posteriormente encontramos la democracia, cuyo lema sería la libertad e igualdad entre todos los individuos y cuyo resultado, según Platón, es la pérdida total del sentido de los valores y de la estabilidad social. Por último, en el lugar más bajo de la escala, se encuentra la tiranía, que representaría el gobierno del despotismo y de la

³³ Ibid. 321-322

³⁴ Ibid. Pág. 511

ignorancia, dominado el tirano por las pasiones de la parte más baja del alma, dando lugar al dominio de la crueldad y de la brutalidad.”³⁵

En suma, el gobierno procede de la idea de orientación o dirección presente en un escenario político, el cual define sus acciones a partir de un marco jurídico que contiene valores y principios tales que permiten regular el accionar de la parte instrumental del Estado. En la actualidad el concepto ha fijado su significado ligándose a las líneas estratégicas y tácticas que permitan una planeación que se desempeñe de manera eficaz en la respuesta de las exigencias sociales.

1.3 Administración Pública

La idea de que la administración y la política son actividades lógicas y normativamente separadas sirvió como fundamento a la temprana ortodoxia de la administración pública. Esta separación permitiría la formulación de principios científicos generalizados de la administración que no serían contaminados por la vulgar intrusión de la política. Esta premisa se ve reforzada por el planteamiento de Lucien Nizard, que propone que “el doble papel de la Administración Pública en su relación con el sistema político va de una relación de subordinación al mandato político a funcionar como un elemento independiente con su propia manera de actuar y, por ende, con autonomía prácticamente absoluta.”³⁶

Entonces, la dificultad que exige la comprensión de la administración pública se debe a que es...“un microorganismo compuesto de multiplicidad de oficinas que desempeñan papeles diversos, al mismo tiempo complementarios y contradictorios. En su funcionamiento, oscila entre la unidad que le es necesaria para ser eficaz, en tanto instrumento de ejecución, y la diversidad que debe caracterizarla para lograr ajustarse a una realidad de suyo contradictoria”³⁷

³⁵http://www.mundodescargas.com/apuntes-trabajos/derecho/decarregar_concepto-de-gobierno.pdf, consultado el 11 de Diciembre de 2010.

³⁶ Nizard, Lucien en Sanabria López, Juan José, “La ciencia de la administración pública: un enfoque político de la actividad administrativa del Estado en el marco de la globalización”, México, Universidad Nacional Autónoma de México/ ENEP Acatlán, 2002, Pág. 18

³⁷ Idem., Óp. Cit. Pág. 19

A partir del decenio de 1940, Herbert Simón intentó demoler la anterior ortodoxia de la administración pública exponiendo su interpretación fundamentalmente errónea de la ciencia y, por extensión, lo pretencioso de su afirmación de haber descubierto uno de los principios universales de la organización y administración. Sin embargo, al fundamentar su perspectiva general, la teoría de las organizaciones sobre la separación lógico-positivista de hecho y el valor; Simón en realidad sostuvo una de las principales creencias de esta ortodoxia: la distinción lógica de la administración y la política.³⁸

A medida que se extendía la influencia de Simón, lo mismo ocurrió con una importante corriente del pensamiento que le hacía contrapeso y que surgió para rebatir tanto el positivismo de Simón como la vieja ortodoxia de la administración pública. Tal como se refleja en las obras de Paul Appleby, Robert A. Dahl y Dwight Waldo, esta nueva corriente estableció la distinción entre lo público y lo privado como idea de gran importancia en el estudio de la administración pública.³⁹

Appleby...“buscaba legitimar la función inherentemente política de la administración en una sociedad democrática. Sin embargo, establecer esa legitimidad imponía mucho más que hacer de la necesidad una virtud defendiendo simplemente, como lo apropiado, una función política para la administración que era en cualquier caso inevitable. Appleby pensaba que los funcionarios públicos eficientes, además de poseer cualidades de astucia política y profesionalismo, también deberían guiarse por un compromiso claro con los valores democráticos y un sentido muy amplio del interés público.”⁴⁰

Dahl rebatió la opinión entonces prevaleciente de que una “ciencia de la administración” era tan posible como deseable. Aunque no cuestionaba el rechazo de la escuela, genera una distinción significativa entre lo público y lo privado, ponía en duda la aplicación de la administración pública de las hipótesis “científicas” en las que ella basaba sus pretensiones. Argumentaba que las

³⁸ Harmon, Michel, et. Al, “Teoría de la organización para la administración pública”, México, Coed. Fondo de cultura económica y Colegio nacional de ciencias políticas y administración pública a.c., 2001 pág. 50

³⁹ *Ibíd.* Pág. 51

⁴⁰ *Ibíd.* Pág. 52

consideraciones normativas difíciles rara vez podían ser excluidas de los problemas de la administración pública.⁴¹

Para Dwight Waldo la esencia de la administración pública radicaba precisamente en la teoría política que los teóricos genéricos consideraban como inaplicable tanto a la teoría de las organizaciones como a la administración pública. La administración pública se divide en planeación, programación, presupuestación, organización, dirección, control y evaluación, actividades vinculadas para cumplir fines y metas. Estos principios se aplican tanto en el terreno sencillo de las personas físicas y las familias como en la complejidad de las empresas, las corporaciones y gobiernos, pues la administración es una. Lo que varía son la naturaleza, los propósitos y medios de las instituciones administradas son distinguir si son privadas o públicas.

Dwight Waldo usó en su estudio de la administración pública una doble descripción de esta última: como organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno, y como arte y ciencia de dirección de los asuntos del Estado. La administración pública es un concepto integral designado por dos palabras, que no pueden verse como lo contrapuesto a la administración privada pues posee una caracterización propia y sustancial.⁴²

Para reafirmar la idea anterior, Omar Guerrero asevera que “Administración tiene el mismo significado en los idiomas que se derivaron del latín. Así, administración deriva de la voz latina *administratio*, compuesta por *ad(a)* y *ministrare* (servir, cuidar) que era empleada entre los romanos para referir el acto o la función de prestar un servicio a otras personas. El foco de la palabra *administratio* lo ocupa el vocablo *ministrare* que deriva del sustantivo *minister* (el que sirve o ayuda). *Minister*, a su vez, proviene de *minis*, voz referida a “lo menor, como contraste de *magis* (lo mayor). Por consiguiente, el *minister* era el funcionario subordinado a la autoridad del *magister*, cuya tarea se circunscribía a la realización de funciones subalternas. En suma *ministrare*, significaba entre los romanos la satisfacción

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² Mainer, Carlos, “La administración pública mexicana”, Tercer milenio, México, 2000, pág. 4

de las necesidades de la sociedad con un esfuerzo extra por parte de los oficiales.”⁴³

Juan José Sanabria llega a la conclusión que la Administración Pública es el conjunto de organizaciones características del Estado que con su actividad tienden a satisfacer necesidades consideradas como públicas por una sociedad dada. Sólo hay administración pública cuando aparece históricamente el Estado, por tal, se puede decir que la evolución del Estado es la historia de la Administración Pública.⁴⁴

Waldo, este estableció que “la expresión Administración Pública significa las instituciones y la actividad de las agencias u organismos públicos, es decir, la actividad organizada del Estado (objeto de estudio). En segundo lugar, una actividad consciente de estudio e investigación centrada en esas agencias públicas, por lo que se refiere a la disciplina (estudio del objeto). En tercer lugar, la síntesis de ambos aspectos entendidos como una área total de instituciones, actividades, investigación y enseñanza.”⁴⁵

Así mismo, Woodrow Wilson establece que “La administración pública es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción, es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo.”⁴⁶ Complementando, Leonard White explica que “definida en sus términos más amplios, la administración pública consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzada de las políticas de Estado.”⁴⁷ Definiendo el mismo concepto, Smithburg y Thompson señalan que la

⁴³ Guerrero, Omar en Sanabria López, Juan José, Óp. Cit. Pág. 56

⁴⁴ Sanabria López, Juan José, Óp. Cit. Pág. 58

⁴⁵ Waldo, Dwight, “La administración pública en el cambio social”, Madrid, Escuela nacional de administración pública, 1974, Pág. 16

⁴⁶ Wilson, Woodrow, en Sánchez Gonzales, José Juan, “Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México”, México, Coed. Miguel Ángel Porrúa grupo editorial e Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, 2004, Pág. 29

⁴⁷ White, Leonard en Sánchez Gonzales, José Juan, Óp. Cit. Ibídem.

administración pública encierra “las actividades de grupos que cooperan para alcanzar los objetivos comunes.”⁴⁸

1.3.1 Administración Pública Mexicana

A un nivel muy general, la historia contemporánea del Estado y la administración pública en México puede dividirse en tres grandes bloques. De acuerdo con Guy Peters, “el primero va de la consolidación del Porfiriato, a partir de 1884, hasta 1910, cuando estalla la Revolución Mexicana. En estos años se logró alcanzar una administración pública relativamente sencilla pero más institucionalizada, centrada (aunque no limitada) en funciones básicas como hacienda pública, política interior (incluido el desarrollo de un ejército permanente), justicia y relaciones exteriores. El segundo periodo, entre 1910 y 1934, estuvo marcado por la inestabilidad y la fragilidad institucionales, aunque se sentaron las bases del Estado mexicano moderno. Una tercera etapa comenzó a partir del gobierno de Lázaro Cárdenas, quien terminó de definir lo que vendría a ser el nuevo régimen del partido dominante, el partido revolucionario institucional (PRI).”⁴⁹

Sin embargo, tomando en cuenta la reflexión que hace Juan José Sanabria donde recalca el papel preponderante de la existencia del Estado y su relación directa con la Administración Pública, se puede concluir que la visión de Peters, al menos en la descripción histórica general de la Administración Pública mexicana, es limitada y bajo este tenor es imperativo ampliar el estudio de las diferentes etapas de desarrollo del Estado Mexicano y los aparatos administrativos en la historia. En este sentido, José Juan Sánchez propone una alternativa de estudio histórico de la Administración Pública en México que incluye la época colonial y hasta los últimos veinte años del siglo XX.

De esta manera, el autor explica que “en la historia de la Administración Pública mexicana existen tres estrategias para su mejoramiento:

⁴⁸ Smithburg y Thompson en Sánchez Gonzales, José Juan, Óp. Cit. Ibídem

⁴⁹ Peters, Guy, “Política de la burocracia”, México, Coed. Fondo de cultura económica y Colegio nacional de ciencias políticas y administración pública a.c., 2001, pág. 22

- La reforma administrativa
- La modernización administrativa y
- La innovación administrativa.⁵⁰

Una vez que se determina el panorama general en donde se ha desarrollado la Administración Pública Mexicana, el autor señala algunas características en su tránsito por las diversas épocas de la historia las cuales se pueden resumir de la manera siguiente:

- I. Durante la primera etapa de la época colonial, las instituciones que surgieron en la Nueva España para administrar los recursos de la misma se caracterizaron por mantener un sentido centralista que permitiera el control centralista de los intereses y competencias desde la Metrópoli.
- II. Cuando los Borbones asumieron la corona española una de sus primeras acciones fue la de impulsar una serie de reformas que fueron encaminadas a la diversificación de las instituciones administrativas para flexibilizarlas y descentralizarlas a la vez.
- III. Ya en los primeros años de la época independiente, la Administración Pública en México se caracterizó por situarse en medio de la pugna ideológica entre el centralismo y el federalismo, lo cual la situó de manera circunstancial en una etapa de inestabilidad en su organización.
- IV. Cuando se impone la visión Federal de organización política y administrativa, se instituye el primer Congreso Constituyente de la etapa independiente de México, y bajo su amparo se promulgó la Constitución de 1824, de orientación federal, donde se establecía la condición imperativa del poder legislativo frente al ejecutivo. Como consecuencia de esta condición se generaron posteriormente las primeras reformas encaminadas a otorgar mayores atribuciones al poder ejecutivo, esto durante la década

⁵⁰ Sánchez Gonzales, José Juan, Óp. Cit. Pág. 451

CAPÍTULO I SUSTENTO TEÓRICO.

de los 30 y 40 del siglo XIX. Como resultado de esas reformas, se fijó el inicio de la participación del Estado Mexicano en asuntos como la economía.

- V. Durante la reforma, se aplicó una diversificación de atribuciones de la Administración Pública Mexicana, en donde la doctrina liberal considera al aparato administrativo público como el eje de cambio de la modernización del Estado.
- VI. Durante el periodo de gobierno de Porfirio Díaz (1877-1910), la Administración Pública alcanzó un periodo de esplendor y evolución que se optimizó por la situación de estabilidad política en el país. Las consecuencias fueron el mejoramiento de las finanzas públicas, el desarrollo de áreas estratégicas para el crecimiento económico y un aparato administrativo que se consolidó. Menciona el autor que la administración de Porfirio Díaz fue legal pero no legítima.
- VII. En el transcurso de la Revolución Mexicana, la administración pública transmitió las decisiones que antes eran tomadas por el dictador a la figura del caudillo, esto al menos hasta que se hizo una reforma administrativa impulsada por los constitucionalistas, donde se planteó la creación de departamentos administrativos como ayuda al ejecutivo en la toma de decisiones, cuestión que quedó instituida en la Constitución de 1917.
- VIII. Ya con el fundamento jurídico de la Constitución de 1917, la Administración Pública mexicana tuvo un giro hacia el presidencialismo donde la figura del caudillo se institucionalizó. La Administración Pública se acopló a los cambios económicos y políticos internacionales. En esta etapa se dieron los primeros esfuerzos por crear un esquema de seguridad social.
- IX. La Administración Pública se deslizó del modelo de desarrollo estabilizador al modelo neoliberal, pasando por un desarrollo compartido. Específicamente el desarrollo estabilizador entre los años de 1958 a 1970,

y durante este lapso se hizo una reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958). En el esquema del desarrollo compartido, se creó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual fue hasta entonces la reforma administrativa más importante desde el siglo XIX. Ya con la vigencia del modelo Neoliberal, la Administración Pública fue transformada mediante el uso de tres ejes de acción: la descentralización, la simplificación y la modernización. Este modelo prevalece hasta la fecha.⁵¹

Los preceptos posrevolucionarios y la consolidación de las instituciones emanadas de la Constitución fueron la causa del papel cada vez más abierto e interventor del Estado benefactor, a partir de la década de los años 30 y hasta los 70 el cual “legitima su papel interventor dándole atribución de enormes poderes al poder ejecutivo (art. 89); convalidación de su papel rector en el proceso productivo (art.25,26 y 28); regulación de la propiedad y distribución de la tierra, dominio de los recursos naturales, tales como el petróleo (art.27) y con el propósito de proteger al trabajador, intervención como árbitro de las relaciones entre patrón y obrero, establecimiento de políticas sociales y de bienestar (art. 123).”⁵²

En suma, la Administración Pública Mexicana ha sido objeto de una constante actividad de transformación obedeciendo siempre a los cambios sociales y políticos del Estado mexicano y que aun cuando ha tenido aciertos en temas como la modernización y diversificación de sus atribuciones, aún quedan temas pendientes en el área ética y de transparencia.

1.4 Seguridad Social

De acuerdo con Rawls existen dos principios de justicia, “En primer lugar: cada persona debe tener igual derecho al sistema más amplio de actividades básicas

⁵¹ *Ibidem*. Pág. 451-454.

⁵² <http://www.redalyc.org/pdf/267/26700314.pdf> consultado el 01 de septiembre de 2013.

iguales para todos, que sea compatible con el mismo sistema para los demás. En segundo lugar: las desigualdades sociales y económicas deben ser organizadas de forma que, al mismo tiempo, podamos razonablemente esperar sean ventajosas para cada uno y que sean inherentes a posiciones y funciones abiertas a todos.”⁵³

Estos principios se aplican, en primer lugar a la estructura social básica; ordenan a la atribución de derechos y deberes y determinan el reparto de las ventajas económicas y sociales. Su formulación presupone en la perspectiva de una teoría de la justicia que dividimos a la estructura social en dos partes más o menos distintas. Así distinguimos los aspectos del sistema social que definen y garantizan la igualdad de las libertades básicas para cada uno y los aspectos que especifican y establecen desigualdades sociales y económicas.

Concentrándonos en el segundo principio, Rawls dice al respecto que “se aplica en una primera aproximación, a la distribución de la renta y de la riqueza y las grandes líneas de organización que emplean diferencias de autoridad y responsabilidad. Si el reparto de las riquezas y la distribución de la renta no han de estar igualadas, debe hacerse en beneficio de cada uno, y al mismo tiempo, los puestos de autoridad y responsabilidad deben ser accesibles para todos.”⁵⁴ De esta manera se puede ver que los principios de justicia e igualdad son básicos para la comprensión sobre el tema de seguridad social, así como lo es la incertidumbre como detonante para el desarrollo de esta área de conocimiento.

Durante la historia de la humanidad, la seguridad social ha sido parte de las prioridades que el ser humano trata de subsanar para mantenerse fuera de las condiciones de penuria, incertidumbre y desventaja ante sus semejantes. El temor a la recurrencia de las anteriores condiciones detona en el hombre la necesidad de desarrollar medios, métodos y sistemas para superar las circunstancias que no

⁵³ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/1/art/art4.htm> consultado el 15 de diciembre de 2010.

⁵⁴ Brenifer, Oscar, Óp. Cit. Pág. 86

permitan mantener su calidad de vida en un nivel óptimo que garantice su felicidad individual.

El origen de la seguridad social como la conocemos se remonta al origen mismo del capitalismo. A cuenta de esto, Héctor Ulises García Nieto menciona que... “A partir de la revolución industrial, la clase trabajadora empieza a verse en desventaja frente a los dueños del capital. Además, ante la desaparición del modo de producción feudal, millones de seres humanos son arrojados a la calle y literalmente se quedan sin nada más que su propia fuerza de trabajo, la cual tienen que vender para poder subsistir, poniéndola en riesgo a causa de las pésimas condiciones laborales y las extenuantes horas de trabajo.”⁵⁵

La principal problemática que enfrentan las clases que mantienen el control del capital es la potencial capacidad de generación de conflicto por parte de quienes no han logrado, a pesar de tener posibilidades de trabajar, ubicarse dentro del sistema productivo del capitalismo. Aunado a esto, existe una cantidad flotante de personas que por enfermedad u otras condiciones que invalidan su capacidad para valerse por sí mismos. Ambos grupos conforman una porción de la población que debe ser atendida para prevenir la miseria y actitudes que perjudiquen los intereses del capital. Esta es la visión que mantienen los dueños de los medios de producción para implementar e impulsar sistemas de seguridad social.

En tanto que en la perspectiva de las clases trabajadoras, el origen de la seguridad social está relacionado más con la lucha propia para conseguir concesiones ante sus patrones. De esta manera ya no dependen de la voluntad del capital o de la acción filantrópica de las instituciones religiosas. El mayor logro de las clases trabajadoras fue conseguir la institucionalización de la seguridad social en las leyes y su inclusión dentro de las obligaciones del Estado.

⁵⁵ García Nieto, Héctor Ulises (Coordinador), “El instituto mexicano del seguro social y la crisis financiera de esquema de jubilaciones y pensiones de sus trabajadores”, México, Instituto de estudios del trabajo, 2004, Pág. 15.

De acuerdo con Héctor Ulises García Nieto...“en la sociedad contemporánea el concepto de la seguridad social toma diferentes matices, sin embargo, a ella corresponden una serie de protecciones sociales y económicas, siempre buscando la protección del trabajador ante eventualidades que colocan en situaciones desventajosas para tener una vida digna y mantenerse por sí mismo.”⁵⁶

Una vez que destacadas las bases éticas y el origen histórico de la seguridad social se puede comprender ampliamente el concepto, ya que generalmente se describe fuera de contexto. En este sentido, la seguridad social es...“la herramienta mediante la cual los individuos aseguran el derecho fundamental a la salud, al trabajo, a la vivienda y una vejez digna”⁵⁷, tales ejes en la actualidad dan sentido al concepto y a los sistemas que se encargan de brindar esta protección o derecho. Se puede observar que hay una diversificación que completa la cobertura total de las situaciones vulnerables del individuo durante su vida, dejan atrás el mutualismo del siglo XIX.

El concepto debe contener una cualidad que lo caracteriza y reafirma la participación del Estado, esto es su carácter público. Al respecto, Rubén Delgado Moya menciona que “la seguridad social, derecho humano como los demás, es hoy e nombre que se da a los servicios estatales que tienen a su cargo la defensa del derecho a la solidaridad que debe existir entre todos los miembros de un grupo organizado. Es, en fin, la fraternidad, el tercero de los tres grandes postulados históricos al cual la intervención del Estado está dando hoy forma y efectividad, creando servicios por cuyo intermedio se busca redistribuir, con equidad, entre todos el fruto del trabajo de la comunidad.”⁵⁸

Para que la seguridad social cumpla sus objetivos, debe mantenerse viable mediante una serie de sistemas que concrete las acciones del Estado a favor de los grupos vulnerables. Esto significa que no se debe pasar por alto que

⁵⁶ *Ibíd.* Pág. 16

⁵⁷ Gonzales Roaro, Benjamín, “La seguridad social en el mundo”, Siglo veintiuno editores, México, Pág. 17.

⁵⁸ Delgado Moya, Rubén, “Derecho a la seguridad social”, Editorial sista, México, 1991, Pág. 48

finalmente la seguridad social es solo un medio por el cual el Estado se manifiesta. Entonces la seguridad social... “supone un conjunto de mecanismos destinados a mejorar las condiciones de vida de la población mediante la responsabilidad estatal en asegurar adecuados niveles de ocupación e ingresos salariales, sistemas de transferencias para la cobertura de contingencias que afectan necesidades básicas de las personas y proveer servicios sociales y ciertos bienes. A su vez se consolidan como principios rectores de la política social la obligatoriedad y la universalidad de las contribuciones y las prestaciones, así como la solidaridad fundadora de las operaciones de redistribución de la riqueza nacional.”⁵⁹

1.5 Gerencia y Gestión Pública.

La administración pública es el reflejo del Estado, cuando este último deja de obedecer las demandas de la sociedad, se tiene que transformar y adaptar a la nueva realidad. Del mismo modo, la administración pública tiende a la evolución de la forma tradicional a la nueva administración pública, la cual surge del paradigma de la incorporación de nuevas técnicas administrativas que impulsen y refresquen la forma en que se atienden las demandas de la sociedad.

La gerencia pública nace como “una respuesta a la crisis de legitimidad de la administración en su funcionamiento tradicional... Lo que la hace eficaz, bajo esta perspectiva, es que la dirección tiene connotaciones de racionalidad; que la participación de los usuarios tiene connotación de humanidad; que el marketing público tiene connotaciones al mismo tiempo de racionalidad de la dirección y de la humanidad de quien se ocupa de las necesidades públicas.”⁶⁰ Del mismo modo, busca hacer más eficientes las acciones en el sector público, sacando provecho de la importación de nuevas técnicas implementadas en el sector privado.

En este caso, la gerencia pública “se define como el conjunto de conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del

⁵⁹ García Nieto, Héctor Ulises, Óp. Cit. Pág. 19.

⁶⁰ Burlaud, Alain y Laufer Roamin, “Dirección Pública y Legitimidad”, INAP, Madrid, 1989, p. 57.

Estado en términos sociales”⁶¹ y al mismo tiempo, “la gerencia pública supone un focus sobre una estrategia (más que sobre un proceso gerencial) sobre las relaciones interorganizacionales y sobre la intersección de la gerencia y la política públicas”⁶². El éxito de las estrategias derivadas de la gerencia pública, dependen de la implementabilidad de las mismas a los asuntos públicos.

Y es precisamente la implementabilidad uno de los aspectos que se buscan los gobiernos al momento de llevar a cabo nuevas técnicas en el sector público, al respecto Omar Guerrero menciona, “La implementabilidad en la administración pública evoca la capacidad de hacer transitable una idea en términos de acción, a través de una red de organizaciones, disposiciones y procedimientos. La implementabilidad coincide con programas administrativos eficaces, los cuales hace coincidentes con el logro del fin deseado, y el deseo q se hace realidad a través del fin”.⁶³

En este caso un “un gobierno con alta implementabilidad, es un régimen dotado con las prendas de la gobernabilidad; es decir, puede ofrecer justicia, seguridad interior, orden y sustento a la ciudadanía. La implementabilidad es un proceso, la gobernabilidad es un estado Final y permanente que se refleja en la tranquilidad pública.”⁶⁴En el mismo sentido, la gerencia pública es una nueva forma del manejo de los aspectos públicos, y se basa en los elementos que forman parte del éxito en el ámbito privado.

La gerencia pública pretende con todo, llevar a cabo un cambio en la administración pública tradicional, la cual se allega de estrategias que le permiten hacerse de una nueva organización administrativa, dirigida por aspectos de mercado y eficiencia, así como resolver paradigmas que atan la forma de actuar de la administración pública tradicional. Por ende, surge la gestión pública como

⁶¹ Plasencia Díaz, Adriana, “Gerencia Pública”, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994, p. 99.

⁶² Bozeman, Barry, “Public Management. The State of Art , Jossey-Bass” , California , 1993, p. 12.

⁶³ Guerrero, Omar, “Del Estado gerencial al Estado cívico”, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1999, pág. 81.

⁶⁴ Íbidem.

respuesta a las problemáticas que convergen en la búsqueda de competencia y el combate de prácticas cotidianas de la administración pública.

En este sentido, de acuerdo con Ricardo Uvalle, la Gestión Pública “se vincula en un primer momento a la noción de gobierno. Es sabido que el gobierno es el sistema de dirección que conduce con bases de institucionalidad a la sociedad. En segundo momento, la Gestión Pública alude al buen gobierno, el cual se caracteriza por su aptitud para conjugar en favor del bien público, una vida de civilidad donde sobresalen el goce de las libertades civiles y políticas, así como un constante mejoramiento de la calidad de vida en favor de los individuos, grupos y regiones.

La Gestión Pública es el punto nodal de la capacidad del gobierno. Permite atender necesidades sociales y los requerimientos de la vida estatal. En este caso se tiene como punto de partida la diversidad y la pluralidad de las demandas debe atenderse con la idea de que las mismas compiten entre sí y por tanto, el modo de abordarlas es con una gestión que atienda los procesos de cambio y la democratización del poder.”⁶⁵

La Gestión Pública es la palanca que da movimiento a la acción del gobierno y el sentido de la Administración Pública. Su papel es crucial para armonizar eficacia gubernamental con rendimientos administrativos. En el caso del Estado promotor y regulador la Gestión Pública responde al reacomodo de los espacios privado y público y de las esferas micro y macro de la vida social. La Gestión Pública implica deliberar, intercambiar, participar y corresponsabilizarse.⁶⁶

El gobierno mexicano deberá, a toda costa instaurar una política de competitividad, donde se logró imbuir de esta cultura a los servidores públicos, pero también a empresarios, académicos, investigadores, sindicatos, campesinos en fin a todos los sectores productivos. El único responsable de llevar a buen fin

⁶⁵ Uvalle Berrones, Ricardo, “Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea”, Coed. Universidad Autónoma del Estado de México e Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1998, Pág. 51

⁶⁶ *Ibíd.* Pág. 139

dicha política pública, es definitivamente el gobierno, y deberá ser a partir de las reglas claras y a través de la Gestión Pública.⁶⁷

La Gestión Pública es “la suma de las reglas institucionales que guían, compelen y motivan a la función pública en su conjunto.”⁶⁸ Aparece como una alternativa, tanto a la gestión tradicional, como al gerencialismo clásico, que orienta a la acción del sector público hacia el rendimiento y los resultados, es decir, se preocupa de qué gestiona la organización.

Es un conjunto de reglas e instrumentos a veces contradictorios, procedentes del sector privado, aunque de origen diverso, fundamentalmente la Public Choice y el gerencialismo del que se diferencia al reconocer de forma expresa la especificidad del sector público.

1.6 Concesiones Administrativas.

El Estado moderno cuenta con la concesión administrativa como un recurso para entregar a los particulares las actividades y el aprovechamiento de los recursos federales en situaciones en donde la Administración Pública no los puede desarrollar al no contar con los medios organizacionales o por inconveniencia política. La concesión es una figura generadora de empleos y, por ende, estimula el fomento de la riqueza nacional, al mismo que refleja una actitud económicamente sana, ya que el Estado podrá dirigir sus recursos económicos hacia proyectos o planes prioritarios y dejar a los particulares que cubran con su propio esfuerzo ciertas áreas de servicios o de explotación de riqueza nacionales.

⁶⁹

Para Serra Rojas, la concesión “es un acto administrativo por medio de la cual, la Administración Pública Federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones

⁶⁷ Mijares Sánchez, Mario Raúl, “Gestión pública, última llamada para México”, Veracruz, Universidad Hernán Cortes, , 2002, Pág. 3

⁶⁸ Barzelay, Michel, “La nueva gestión pública”, México, Fondo de cultura económica, 2003, Pág. 25

⁶⁹ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/26/pr/pr19.pdf> consultado el 24 de enero de 2011.

CAPÍTULO I SUSTENTO TEÓRICO.

y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden con la propiedad industrial.”⁷⁰

Otto Mayer la define como “El acto administrativo por el cual se da poder a un individuo sobre una parte de la administración pública”⁷¹

Para Cano Meléndez “La concesión es un acto administrativo público, por medio del cual el Estado, llamado concedente, faculta al particular, llamado concesionario, para que administre y explote en su provecho, en forma regular y continua, pero al mismo tiempo determinado, bienes del dominio público o servicios públicos, en vista de satisfacer un interés colectivo mediante una ley preconcebida y un contrato formulado entre las partes”⁷²

Acosta Romero dice que el término concesión puede tener varios significados:

- Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley.
- Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley.
- El procedimiento a través del cual, se otorga la concesión o a través del que se regula la utilización de la misma, aun frente a los usuarios.
- Puede entenderse también por concesión, el documento formal que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión⁷³

Sin embargo, las concesiones no son un instrumento utilizado de manera reciente ya que con anterioridad se usó dentro de áreas de gran importancia tales como la industria minera, comunicaciones, transportes, aeronáutica y recientemente en la industria energética. Por tal motivo vale la pena resaltar que las concesiones han evolucionado a otra figura legal denominada contratos de utilidad compartida.

⁷⁰ Gordillo, Agustín. “Derecho Administrativo”, T I, 9na edición, México, 1979, p. 226

⁷¹ Mayer, Otto, “Derecho administrativo Alemán”, T. IV, Buenos Aires, 1949, Editorial de Palma, p. 149

⁷² Revista del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, “Estudio sobre la concesión administrativa y su definición”, Año 1, T I, Nov. 1964, p. 54 Gto., Méx.

⁷³ Revista Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, “Teoría General de la Concesión”, Vol. II, 1970-1971, p. 248, Caracas Venezuela.

En una concesión, “el Estado otorga permiso a una o varias empresas privadas para la exploración, desarrollo y producción...y la empresa asume el riesgo del fracaso, pero es propietaria del petróleo en caso de éxito, además de los activos del proyecto”⁷⁴, mientras que en un contrato de utilidad compartida, “La empresa asume el riesgo de un fracaso, paga el gasto de inversión y, si tiene éxito, los primeros años de producción se utilizan para rembolsar el gasto de su inversión, y posteriormente tendrá una participación en las utilidades.”⁷⁵

1.7 Nueva Gerencia Pública y Outsourcing.

Una visión limitada de la Nueva Gerencia Pública la concibe como una forma de gerencia de contratos, “la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago con el desempeño.”⁷⁶

De acuerdo con Omar Guerrero, “La nueva gerencia pública emergió en el seno de un contexto caracterizado por seis rasgos prominentes: en primer lugar, la nueva gerencia pública aparece como propuesta de solución para los problemas de *productividad* de los gobiernos, donde destaca el esfuerzo en pro de servicios públicos superiores y menos costosos. En segundo lugar, domina su tendencia a la *mercantilización*, es decir, la transferencia de los servicios públicos desde el nicho de la burocracia, hacia el mecanismo del mercado.

En tercer lugar, se considera la *orientación al cliente*, pues habida cuenta del imperio mundial del mercado, los ciudadanos se ciñen a la condición de consumidores dejados en libertad de escoger proveedores. En cuarto lugar, repunta el ejercicio de los procesos de descentralización de la responsabilidad de los gerentes públicos, estrechándose los marcos legales y ensanchándose los márgenes discrecionales.

⁷⁴ <http://eleconomista.com.mx/foro-economico/2013/08/14/utilidad-compartida-versus-concesiones> consultado el 03 de septiembre de 2013.

⁷⁵ *Íbidem*.

⁷⁶ Ordmond, Derry, et. al., <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/013-febrero-1999/nueva-gerencia-publica-bfque-tomar-y-que-dejar>, consultado el 19 de noviembre de 2013.

CAPÍTULO I SUSTENTO TEÓRICO.

En quinto lugar se releva la pureza gerencial del nuevo manejo público, el cual, para ser apartado del contagio político, personifica la provisión de servicios públicos y es separado de los procesos gubernamentales propiamente hablando. Se distingue, por consiguiente, la *policy* y el suministro de servicios. Finalmente, se establece la rendición de cuentas por resultados, es decir, la búsqueda de una relación positiva entre insumos y productos.”⁷⁷

El término outsourcing se utiliza para describir un fenómeno que se extiende a toda la industria, es parte de un movimiento más amplio de la sociedad para la conformación de un mundo altamente productivo y menos derrochador. El outsourcing, como nunca antes, plantea a la gerencia delicados retos de relaciones humanas, ya que puede afectar a cualquier empleado y a cualquier gerente que no esté dentro de las llamadas ventajas competitivas.⁷⁸

De acuerdo a Ferry de Kraker, director general de la International Federation of Purchasing and Materials Management, outsourcing “significa realmente encontrar nuevos proveedores y nuevas formas de asegurar la entrega de materias primas artículos, componentes y servicios. Significa utilizar el conocimiento, la experiencia y la creatividad de nuevos proveedores a los que anteriormente no se recurría.”⁷⁹

El Outsourcing podría definirse como un servicio exterior a la compañía y que actúa como una extensión de los negocios de la misma, pero que es responsable de su propia administración, en tanto que outsourcing podría definirse como la acción de recurrir a una agencia exterior para operar una función que anteriormente se realizaba dentro de una compañía.⁸⁰

Paule Neale, director de negocios de la compañía ISL de IBM, describe el outsourcing como la práctica de transferir la planeación, administración y operación de ciertas funciones a una tercera parte independiente.⁸¹ El desarrollo del outsourcing es el resultado inevitable de muchas presiones, nuevas y mayores,

⁷⁷ http://www.omarguerrero.org/libros/gerencia_publica.pdf, Consultado el 20 de noviembre de 2013.

⁷⁸ Rothery, Brian, “Outsourcing”, México, Limusa-Noriega editores, 1996, Prefacio.

⁷⁹ De Kraker, Ferry en Rothery, Brian, Op. Cit., Page. 4

⁸⁰ Ibídem.

⁸¹ Ibídem.

sobre la industria y sobre todos los recursos del mundo en donde ya no se pueden permitir las existencias reguladoras internas, ni demasiados niveles gerenciales. El proceso es impulsado tanto por la demanda, busca la gerencia de mejores formas de hacer el trabajo rutinario, como por los proveedores de los servicios subcontratados, quienes se ofrecen a asumir más y más de las cargas de trabajo de sus clientes. ⁸²El “outsourcing” es reconocido como mecanismo vital para estimular el empleo local a través de lo que se conoce como enlaces nacionales, pero aún no se conoce un gobierno que admita que el outsourcing también es un método para reducir el empleo. ⁸³

1.8 Subrogación

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra subrogación es el relativo de subrogar. Este vocablo proviene de la voz latina subrogare que se utilizaba para delimitar el acto de sustituir o poner a alguien o algo en lugar de otra persona o cosa. ⁸⁴Dicha acepción no ha cambiado del todo dado, que actualmente se utiliza como sinónimo de cambio y sustitución.

Generalmente su ámbito de aplicación está relacionado al campo jurídico-administrativo y por tal motivo son muy comunes los conceptos ligados a esta área de conocimiento. Un ejemplo de ello es la siguiente: Subrogación, es el acto de modificar las condiciones de un contrato para sustituir a una persona (física o jurídica) por otra en el ejercicio de un derecho o el cumplimiento de una obligación existente en dicho contrato. La subrogación en un préstamo hipotecario, supone el cambio de la entidad financiera ante la cual asume la obligación de pago del prestatario. ⁸⁵

La subrogación es otra de las formas de transmisión de las obligaciones por cambio de acreedor, que opera por ministerio de la ley en los casos en que un

⁸² Ibíd. Pág. 24

⁸³ Ibíd. Pág. 29

⁸⁴ http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=subrogacion consultado el 14 de diciembre de 2010.

⁸⁵ <http://www.euroresidentes.com/vivienda/hipotecas/diccionario/subrogacion.htm> consultado el 14 de Diciembre de 2010.

tercero paga al acreedor por tener un interés jurídico en el cumplimiento de la deuda, o bien cuando por convenio entre acreedor y un tercero, aquél transmite a éste, por virtud de un pago que recibe, todos los derechos que tiene contra su deudor.⁸⁶ En este caso existen dos participantes en el proceso de transición de las obligaciones ante la ley, sin embargo también no se señala cual es la posición a la que se puede acceder por medio de la subrogación. En este sentido la siguiente es una definición que aclara lo anterior: “subrogación es un término empleado en el acervo jurídico relacionado con la delegación o remplazo de obligaciones por parte de tribunales hacia otros. Se trata de un negocio jurídico mediante el cual una persona sustituye a otra en una obligación. Por lo tanto, la subrogación puede darse en cualquiera de las dos posiciones de una obligación: posición deudora y acreedora.”⁸⁷

⁸⁶ http://www.angelfire.com/wizard2/r_mendoza/TRANSMISION_DE_LAS_OBLIGACIONES.htm, consultado el 29 de Diciembre de 2010.

⁸⁷ http://enciclopedia_universal.esacademic.com/139833/subrogacion, consultado el 29 de Diciembre de 2010.

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

2.1 Antecedentes nacionales

En México no se puede hablar de seguridad social hasta antes del siglo XX. Los primeros antecedentes del concepto que se maneja en el marco jurídico que rige en la actualidad se originaron como una demanda más de los grupos que participaron en el movimiento revolucionario de inicios del siglo pasado, quienes resguardaron dicho interés en la Constitución.

Antes de este transcurso de instalación en la carta magna pueden encontrarse ejemplos que, de acuerdo a las funciones llevadas a cabo por las instituciones aseguradoras y algunas connotaciones históricas, pueden considerarse como esfuerzos pretéritos de quienes habitaron este territorio para mejorar la calidad de vida de sus similares.

El hecho de su inclusión en este trabajo no implica que sean precedentes inmediatos o supuestos primordiales de la seguridad social actual, sin embargo se incluyen a efecto de contextualizar históricamente el concepto.

2.1.1 Época Prehispánica.

De acuerdo con José Díaz Limón, cuando llegaron los españoles a la meseta central del territorio nacional se dieron cuenta de que los pueblos que en ella habitaban se caracterizaban por tener retrasos en ciertos aspectos pero adelantos trascendentales en otros.⁸⁸ Por ejemplo, una de las áreas de mayor desarrollo fue la botánica y su aplicación médica y el cuidado de los pacientes.

⁸⁸ Díaz Limón, José, “La seguridad social en México, un enfoque histórico”, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revjurdp/cont/2/art/art2.pdf>, pág. 40, consultado el 12 de noviembre de 2010.

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

En este sentido, Rosa María Meyer señala que existían “instituciones similares a las de Seguridad Social, desde la época de Moctezuma II, en el pueblo azteca, en las que se protegía principalmente a guerreros que recibían atención médica, en establecimientos parecidos a los hospitales, en los que también se atendía a los enfermos del pueblo. Existiendo un servicio especial, muy parecido al Seguro de Invalidez.”⁸⁹. Sin embargo, la autora sostiene que este fenómeno no fue exclusivo de Tenochtitlán, ya que establecimientos similares también ofrecían su ayuda en otras localidades rivereñas del valle de México, por ejemplo Texcoco, Cholula y en el caso de Culhuacán. Otra de las prácticas que utilizaron los gobernantes prehispánicos fue la de repartir los granos y alimentos almacenados para mitigar las necesidades de la población en periodos de hambruna.

Estas acciones dieron origen a tesis como la de Raúl Ruiz Gómez, quien sostiene que la Seguridad Social es “un instrumento del Estado, sustentándola, entre otras bases, en el hecho que desde la época prehispánica, los recursos para la práctica de esta asistencia, eran extraídos del erario público y que servía principalmente para entregarles el beneficio de la asistencia médica, a quienes habían servido al Estado.”⁹⁰ Si bien es cierto que desde un punto de vista meramente histórico es del todo aceptable, en la perspectiva del presente trabajo es solo uno de los aspectos que apuntalan la sustentabilidad de la Seguridad Social en manos del Estado.

2.1.2 Época Colonial

Señala Díaz Limón que “La intervención española en México, significó el traslado de sistemas políticos, culturales y sociales que sustituyen los esquemas de convivencia indígena. Como consecuencia, este cambio se reflejó también en el ámbito de protección y asistencia a las clases desposeídas, en donde podemos encontrar algunas similitudes y a veces claros antecedentes del tema de análisis, como son principalmente:

⁸⁹ Meyer, Rosa María, “Instituciones de Seguridad Social”, México, Editado por INAH, 1975 en, *Ibíd.* pág. 41

⁹⁰ Ruiz Gómez, Raúl, “El Issste y la seguridad social en México”, publicaciones de Issste (sic) en *Ibíd.*

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

a) Instituciones Hospitalarias.

b) Cofradías.

c) Montepíos.⁹¹

Sin embargo, aunque muchas de estas instituciones tuvieron su origen en mandatos reales, otras se generaron como parte de esfuerzos individuales de habitantes con recursos.

En este periodo ni en el anterior se puede abordar el tema de la seguridad social como el concepto actual, ya que si bien se trata de la ayuda a los grupos menos favorecidos, esta tiene un tinte asistencialista, humanitario y caritativo que basa sus acciones en los preceptos religiosos.

Por otra parte, Josefina Muriel menciona que durante el periodo de la Colonia, existieron alrededor de 129 hospitales que atendían las necesidades de los desprotegidos.⁹² Así también reconoce la labor altruista de algunos clérigos como Vasco de Quiroga hacia los indígenas y cuyo mandato se caracterizó por la promoción de construcciones hospitalarias y de atención especiales para este grupo en particular y en sus comunidades.

La complejidad de dicho sistema de hospitales y establecimientos de ayuda comunitaria es una muestra más de la simbiosis entre la Iglesia y el Estado, pero al mismo tiempo permite reconocer cuales eran las funciones principales, más allá de sus bases morales. Para Díaz Limón son las siguientes:

- 1.- Facilitaba el control y cuidado de la fuerza de trabajo.
- 2.- Servía para la conversión de los naturales a la nueva fe

⁹¹ *Ibíd.* Pág. 43.

⁹² Muriel, Josefina, "Hospitales de la Nueva España", 1956 (sic) en *Ibíd.* Pág. 44

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

3.- Cumplía con sus objetivos de dominar ideológicamente y

4.- Cumplía con el propósito caritativo.⁹³

2.1.3 Época Independiente

Durante los primeros años de independencia, las instituciones que durante la colonia brindaron ayuda a grupos vulnerables tuvieron un periodo de desajuste y poca atención por parte de las autoridades. Esto llevó a que gran parte de los establecimientos caritativos y hospitalarios desapareciera.

Fue hasta el año de 1861 cuando Benito Juárez instituyó la Dirección General de Beneficencia, la cual de acuerdo a Díaz Limón tenía la función de “centralizar los servicios hospitalarios para organizar, coordinar y sostener los medios de beneficencia pública, a fin de convertirlo en un servicio público dependiente del Estado.”⁹⁴

Antes de este hecho, el gobierno ya había permitido la incursión al país de asociaciones religiosas para que cumplieran con sus labores altruistas, por ejemplo las hermanas de la caridad, las cuales en sus más de 30 años de permanencia en el país brindaron servicios de enfermería en los diversos hospitales del país.

Menciona el autor que durante el Porfiriato se creó la Dirección de beneficencia pública, instancia que por el número de hospitales, fundaciones y centros asistencialistas fue ubicada dentro del ministerio de Gobernación. En 1889 apareció una ley que daba personalidad jurídica a estos patronatos y ya en 1904 se dictó la ley de Beneficencia privada para el Distrito Federal y los Estados.

Una de las particularidades de estas fundaciones es su carácter privativo de la asistencia pública la cual en repetidas ocasiones se encontraba fuera del alcance

⁹³ Ibíd. Pág. 45

⁹⁴ Ibíd. Pág. 49

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

de los grupos más necesitados los cuales eran relegados a la atención tradicional o la falta total de atención pública de sus necesidades.

2.2 Etapas de desarrollo en la época contemporánea.

En México, no existe un único sistema de seguridad social, ya que como lo marca la ley hay una serie de peculiaridades que hacen distinto el trato hacia los grupos de trabajo. De esta forma, como menciona José Narro, hay cuatro grandes entidades que destinan sus recursos a porciones de la población diferentes. El ISSSTE, atiende las necesidades de quienes laboran en las dependencias y órganos del Estado mexicano. El IMSS presta servicios a todos aquellos empleados contratados por un patrón particular. Finalmente de manera claramente establecida en la ley, Pemex y las fuerzas armadas destinan recursos para dar atención a quienes laboran o laboraron en sus estructuras.⁹⁵

Sin embargo, para efectos de este trabajo se tomaran solo las tres más importantes en cuanto a cobertura y recursos, es decir, el ISSSTE, IMSS y la red de guarderías de la Sedesol.

Por parte del IMSS, dice Víctor Ruiz que después de elaborada la CPUEM, fueron forjadas 93 reformas al artículo 123 en 12 años, sobre todo a lo que respecta del capítulo de Trabajo y Previsión social. Yucatán fue la primera entidad que al cobijo de estas reformas promulgó el primer Código de Trabajo en el país.⁹⁶ El progreso hacia la instauración de una institución aseguradora de los trabajadores tiene sus primeros adelantos en 1938. Menciona José Narro que durante ese año se envió al poder legislativo una iniciativa para establecer el Instituto Nacional de Seguros Sociales, misma que no prosperó ya que no existían los estudios técnicos y actuariales que sustentaran la propuesta.

⁹⁵ Narro Robles José, “La seguridad social en los albores del siglo XXI”, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, Pág. 61

⁹⁶ Ruiz Naufal, Víctor, “Constitución. Seguridad social y solidaridad”, Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1992 en *Ibíd.* Pág. 62

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

Fue hasta el año de 1942 cuando el presidente Manuel Ávila Camacho envió una iniciativa que cumplía con las necesidades antes impuestas, por lo cual rápidamente fue aprobada y publicada la ley el 19 de enero de 1943 iniciando de inmediato sus funciones el Instituto Mexicano del Seguro Social.⁹⁷

Por otra parte, el ISSSTE tuvo como antecedente inmediato a la Dirección General de Pensiones civiles y de Retiro, la cual fue fundada en 1925 y que estaba destinada de manera exclusiva a los trabajadores del Estado. No incluía los servicios médicos, pero a cambio proporcionaba recursos para la compra de casas habitación y préstamos menores.

El 31 de diciembre de 1959 la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abroga la ley de pensiones civiles de 1947, sentando así el precedente de la creación del nuevo instituto que ahora contaba con una red de hospitales y clínicas para ofrecer servicios médicos.⁹⁸

2.3 Instituciones de Seguridad Social en México

2.3.1 Instituto Mexicano del Seguro Social

De acuerdo con José Narro, “es una organización que en su origen y estructura tiene una composición tripartita. La conjunción de esfuerzos de los sectores de los trabajadores, empresarial y gubernamental en la conducción del Instituto es uno de los pilares en los que reside la fortaleza institucional”⁹⁹. Al alcance de esto, los sectores antes mencionados hacen valer sus posiciones de manera representativa en los órganos más importantes del Instituto como lo son: La asamblea general, el

⁹⁷ Óp. Cit. Pág. 62

⁹⁸ Ibíd. Pág. 64

⁹⁹ Óp. Cit. Pág. 69

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

consejo técnico, la comisión de vigilancia y el comité técnico de ahorro para el retiro.

Funcionalmente la estructura cuenta con dos niveles, el central que está compuesto por aquellos órganos que realizan funciones normativas y administrativas y el delegacional, que es donde descansa fundamentalmente la función operativa del instituto. En este sentido, el instituto ha dispuesto de 36 delegaciones las cuales se distribuyen de la siguiente forma: 32 de carácter regional mismo que por lo general corresponde a la división estatal y 4 en el Distrito Federal, esto de acuerdo a lo que señala José Narro Robles.

En la visión del Senado de la Republica, “el IMSS se ha constituido como la principal institución de seguridad social en México, a diciembre de 2005 ha incorporado a 47,536 miles de derechohabientes mediante el régimen obligatorio y el régimen voluntario.”¹⁰⁰ Dentro de los servicios que otorga el IMSS están los siguientes ramos de seguro: riesgos de trabajo, enfermedad y maternidad; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; así como guarderías y seguro de retiro.

2.3.2 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

De acuerdo con Narro, “El ISSSTE es un organismo público y bipartita que tiene el encargo de otorgar los servicios de seguridad social a los trabajadores al servicio del Estado. Esto incluye a quienes laboran en las entidades de la Administración Pública Federal, quienes lo hacen en los gobiernos estatales y municipales que han establecido los convenios correspondientes, a los trabajadores de los poderes

¹⁰⁰ http://www.senado.gob.mx/content/sp/com/content/estatico/content/minisitios/ss/documentos_consulta/docs/memoranda/1.pdf, consultado el 4 de Diciembre de 2010.

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

legislativo y judicial y a otros cuyas agrupaciones o entidades, por acuerdo de la Junta directiva se incorporen al régimen que especifica la ley correspondiente”¹⁰¹

Su objetivo principal es “Contribuir a satisfacer niveles de bienestar integral de los trabajadores al servicio del Estado, pensionados, jubilados y familiares derechohabientes, con el otorgamiento eficaz y eficiente de los seguros, prestaciones y servicios, con atención esmerada, respeto, calidad y cumpliendo siempre con los valores institucionales de honestidad, legalidad y transparencia.”¹⁰²

El ISSSTE atiende “un total de 20,462 miles de derechohabientes que se benefician de los seguros de enfermedades y maternidad; riesgos del trabajo; jubilación; retiro por edad y tiempo de servicios; de invalidez; por causa de muerte; cesantía en edad avanzada; así como los servicios de medicina preventiva; rehabilitación física y mental; atención para el bienestar y el desarrollo infantil; turísticos, funerarios y servicios de créditos que comprenden préstamos a corto y mediano plazos y préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda.”¹⁰³

2.4 Marco Jurídico de Seguridad Social en México.

El régimen jurídico bajo el que se rige la seguridad social en México está integrado por una legislación que incluye las siguientes leyes:

- Ley del Seguro Social.
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
- Ley del ISSSTE.

¹⁰¹ Ibíd. Pág. 77

¹⁰² <http://www.issste.gob.mx/issste/mision.html>, consultado el 15 de noviembre de 2010

¹⁰³ http://www.senado.gob.mx/content/sp/com/content/estatico/content/minisitios/ss/documentos_consulta/docs/memoranda/1.pdfhttp://www.senado.gob.mx/content/sp/com/content/estatico/content/minisitios/ss/documentos_consulta/docs/memoranda/1.pdf, Consultado el 4 de Diciembre de 2010.

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

- Los Riesgos del Trabajo en la Ley Federal del Trabajo.
- Ley del ISSFAM.
- Desarrollo Integral Familiar (DIF).
- Ley del INFONAVIT.
- Ley General de Salud.

2.4.1 Ley del Seguro Social.

De acuerdo a lo señalado en el primer artículo de la ley de Seguridad Social, esta “es de observancia general en toda la República, en la forma y términos que la misma establece, sus disposiciones son de orden público y de interés social.”¹⁰⁴

Lo cual deja de manifiesto la responsabilidad del Estado en la regencia de todo lo relacionado a la seguridad social. Por otra parte, en el artículo segundo se expone la naturaleza y definición de la ley, “La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.”¹⁰⁵

2.4.2 Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Esta ley tiene como objetivo, en los términos que la misma estipula, “regular el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes previstos en esta Ley y en las leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo

¹⁰⁴ <http://leyco.org/mex/fed/92.html>, Ley del ISSSTE, publicada en el DOF el 21/12/1995, última modificación 09/07/2009, consultado el 5 de Diciembre de 2010.

¹⁰⁵ *Ibíd.* 5 de Diciembre de 2010.

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.”¹⁰⁶

Ahí mismo se estipula que “La coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro están a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la presente ley”.¹⁰⁷

2.4.3 Ley del ISSSTE.

Están sujetos a esta ley todos los trabajadores de las dependencias federales, incluyendo a la PGR y órganos jurisdiccionales autónomos, gobiernos estatales y municipales, trabajadores del Distrito federal, Congreso de la Unión, congresos estatales y órganos de justicia a nivel federal y estatal. Dicha ley contempla como obligatorios los siguientes seguros: atención médica preventiva, atención médica curativa y de maternidad, rehabilitación física y mental. Por otra parte también contiene la reglamentación correspondiente a seguros de riesgos de trabajo, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez así como de invalidez y vida. Tipifica los tipos de préstamos hipotecarios y financiamientos (ordinarios, especiales y extraordinarios). Finalmente da sustento jurídico a los servicios sociales, como para la compra de productos básicos, turismo, funeraria y servicio de estancias para el bienestar y desarrollo infantil.¹⁰⁸

¹⁰⁶ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/52.pdf>, Artículo primero de la Ley de los sistemas de ahorro para el retiro publicada en el DOF el 23/05/1996, última modificación, 09/04/2012, Consultado el 5 de Diciembre de 2010.

¹⁰⁷ *Ibíd.* Artículo segundo de la Ley de los sistemas de ahorro para el retiro.

¹⁰⁸ <http://normateca.issste.gob.mx/view.asp?sesion=201101080023027967&infocard=200704041516477088&d=Y>, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el DOF el 31/03/2007, consultado el 15 de Diciembre de 2010

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

2.4.4 Los Riesgos del Trabajo en la Ley Federal del Trabajo.

El artículo 123 apartado "A" fracción XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los patrones son responsables de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales (riesgos de trabajo), sufridos por los trabajadores con motivo o en el desempeño de sus labores, y que por lo tanto, dichos patrones deberán pagar las indemnizaciones que corresponda según las consecuencias de los siniestros, de acuerdo con lo que las leyes determinen.

Es por lo anterior que la Ley Federal del Trabajo contiene un título (noveno) denominado "Riesgos de Trabajo", en donde se establecen las indemnizaciones que deberán pagar los patrones a los trabajadores víctimas de riesgos de trabajo, dependiendo de los resultados del siniestro laboral, como pueden ser:

- ✓ Incapacidad Temporal
- ✓ Incapacidad Permanente Total
- ✓ Incapacidad Permanente Parcial
- ✓ Muerte¹⁰⁹

2.4.5 Ley General de Salud.

De acuerdo con el artículo primero de la ley, esta "reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social."¹¹⁰ La garantía de este derecho tiene como finalidad el desarrollo físico y

¹⁰⁹ http://goodrichriquelme.com/PDF/ASPECTOS_INCONSTITUCIONALES.pdf, consultado el 13 de Diciembre de 2010.

¹¹⁰ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142.pdf>, Ley General de Salud, publicada en el DOF el 07/02/1984, última modificación 24/04/2013, consultado 13 de Diciembre de 2010.

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

mental del individuo, mejorar su calidad de vida y el fomento de hábitos que le ayuden en la prevención de enfermedades.

2.4.6 Desarrollo Integral Familiar (DIF).

Esta ley se fundamenta en la materia de asistencia social de contenida en la Ley Federal de Salud, da sentido y define las acciones encaminadas a superar todas aquellas situaciones que impiden el desarrollo integral de los individuos, teniendo énfasis en los niños y adolescentes que se encuentran en circunstancias de riesgo que no permiten su plena integración a la sociedad, como lo es la desnutrición, abusos, situación de calle, abandono, enfermedad y todo aquel riesgo que debidamente tipificado ponga en peligro su integridad.

2.5 Marco Jurídico Servicio de Estancias Infantiles

El servicio de estancias en el país encuentra su fundamento jurídico en el artículo 123, fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917. Ahí se declara, en el texto original, que es “De Utilidad Social el establecimiento de cajas de seguros populares como los de invalidez, de vida, de cesación involuntaria en el trabajo, de accidentes y de otros con fines similares”.¹¹¹ Dicho texto fue complementado y en la actualidad se presenta de la siguiente forma:

“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;”¹¹²

¹¹¹ <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>, Constitución Política de los EUM, Texto conforme al Diario Oficial, Tomo V, 4ª. Época, No. 30, Lunes 5 de febrero de 1917, pp.149-161. consultado el 13 de noviembre de 2010.

¹¹² <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/124.htm?s=>, Constitución Política de los EUM, artículo 123, consultado en 14 de noviembre de 2010, (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

Entonces, del 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 4º, párrafos tercero y cuarto, es de donde surgen las bases legales que originan los diversos ordenamientos ordinarios o secundarios, con lo cual queda constituido el actual sistema jurídico de la Seguridad Social en el país.

El contenido de la fracción XXIX del Artículo 123 establece de manera general las prestaciones a las que tienen derecho los trabajadores y como parte de las mismas, el servicio de guarderías o estancias infantiles, dependiendo el esquema de la institución a la que pertenezcan, cuenta con un fundamento jurídico que da soporte al servicio.

Sin embargo, ante la existencia de un marco legal relacionado con los derechos de los trabajadores, y en este caso, de los servicios asistenciales a los que tienen acceso por ley sus familiares e hijos, se ha dejado de lado el tema de los Derechos de los infantes y los servicios a los que por derecho deben tener accesos. Me refiero en este caso a que históricamente México, integrante de algunos organismos internacionales, ha ratificado una serie de lineamientos que le permiten estar a tono con los avances en diversas materias, particularmente en cuanto a los derechos de los niños.

En este caso el Estado Mexicano y quienes han encabezado su gobierno, en su afán de mostrar una imagen de modernidad, ratificó el 21 de octubre de 1990 la Convención de los Derechos del Niño, sin embargo, pasados 10 años finalmente se promulgó como ley nacional denominada Ley para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, que en un principio no contaba con ningún señalamiento respecto al servicio de guarderías, por lo cual tuvieron que pasar de nuevo 10 años para que se incluyera en el artículo 11, apartado B,

federación el 31 de diciembre de 1974. modificado por la reimpresión de la constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986.)

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

párrafo tercero de la misma.¹¹³ En este caso es imperioso hacer un escrutinio de la normatividad relacionado a las estancias infantiles de cada dependencia que ofrece alguna modalidad del servicio.

2.5.1 Marco jurídico de las Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras (SEDESOL).

Este sistema está compuesto por una red de establecimientos que brindan el servicio de cuidado y atención infantil para los menores de hasta seis años y que son hijos de padres solos o madres trabajadoras. De esta forma las estancias son operadas por personal capacitado por el DIF, y que obtiene financiamiento de la Secretaria de Desarrollo Social para abrir un espacio destinado al cuidado de los infantes.¹¹⁴

Las bases operativas están contenidas en una serie de ordenamientos, de los cuales los más importantes son los siguientes:

- Reglas de operación del programa de estancias infantiles de la Sedesol.
- Criterios y requisitos para ser beneficiado del programa
- Y en el caso de la participación de entes educativos formales, las Bases de participación de instituciones educativas.

Al ser un programa cuyo financiamiento es mayoritariamente público, es importante señalar que se rige bajo un esquema de obtención de recursos de acuerdo a los resultados obtenidos, por lo tanto es contante objeto de fiscalización. Por lo tanto, la manera en que se ejercen los recursos es vigilada por las herramientas auditoras del gobierno.

¹¹³ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/185.pdf>, Ley para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, publicada en el DOF el 29/05/2000, última modificación 19/08/2010, consultada el 21 de agosto de 2010.

¹¹⁴ <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=84>, Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles, consultado el 29 de Noviembre de 2010.

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

2.5.2 Marco Jurídico de las Guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social.

La página electrónica del IMSS, señala que las estancias infantiles son espacios destinados al cuidado de los hijos de madres trabajadoras para facilitarles a las mismas la oportunidad de acercarse al mercado laboral con la garantía de que en sus instalaciones los niños tendrán un aprendizaje integral de conocimientos básicos de higiene y salud. Al mismo tiempo, el servicio incorpora a su modelo educativo cuestiones referentes a la nutrición y bienestar físico y mental de los infantes.¹¹⁵

El servicio de estancias del IMSS opera de acuerdo a un marco jurídico que dictamina su función, objetivos y normas de operación. El marco jurídico contenido en la normateca referente al tema es el siguiente:

- Artículo 123, fracciones XI, inciso C, y XXIX
- Ley Federal del Trabajo Artículo 171 y
- Ley del Seguro Social Capítulo VII, título segundo secciones primera y tercera, Artículos 11, 201 a 207 y 211 a 213.¹¹⁶

2.5.3 Marco jurídico de las Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. (EBDI)

Las estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil del ISSSTE, son establecimientos que se destinan a garantizar la seguridad, bienestar y desarrollo de los infantes que son usuarios del servicio. Al igual que otros modelos de estancias, otorgan cuidado a niños desde los tres meses y hasta los 5 años, once meses y treinta días de edad. Para cumplir con su objetivo, este servicio está respaldado por un marco legal que se compone de la siguiente forma:

¹¹⁵ <http://www.imss.gob.mx/guarderias/servicios.htm>, consultado el 17 de Diciembre de 2010

¹¹⁶ <http://www.imss.gob.mx/guarderias/marcolegalser.guard.htm> consultado el 17 de Diciembre de 2010

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

- Artículo 123, Apartado B, en su fracción XI
- La Ley del ISSSTE, en sus artículos 4, fracción III, inciso d; 195 y 196 fracción IV
- NOM 167-SSA1-1997. Para la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos mayores y
- Reglamento del Servicio de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

2.5.4 Marco Jurídico de los Centros de Atención Infantil Comunitaria (CAIC) y Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI) del DIF.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias por medio de los Sistemas Estatales del DIF (SEDIF) y en los Sistemas Municipales del DIF (SMDIF), conduce las acciones que den sustento a las políticas de asistencia de desarrollo integral infantil. La base de estas acciones es el Modelo Educativo Asistencial... “mediante el cual se otorgan, bajo un enfoque compensatorio e integral, servicios de educación preescolar, de alimentación, en coordinación con las áreas responsables”.¹¹⁷ Así mientras que los CADI’s están al servicio de los hijos de las madres trabajadoras, de hasta los 5 años 11 meses, los CAIC’s son espacios de protección temporal para niños en el mismo rango de edad, pero que se considera están en una situación de vulnerabilidad social, debido al abandono temporal de uno o ambos padres de familia por cuestiones laborales.¹¹⁸

2.6 Modelos actuales del Servicio de Estancias Infantiles.

De acuerdo con Roberto Francisco Gerhard Tuma¹¹⁹, existen tres sistemas del servicio de cuidado infantil en México:

¹¹⁷ <http://www.dif.gob.mx/diftransparencia/media/DGPI-InformeResult-Ene-Dic09.pdf> consultado el 17 de diciembre de 2010.

¹¹⁸ *Ibidem*. Consultado el 17 de diciembre de 2010.

¹¹⁹ <http://www.unicef.org/mexico/spanish/PremioUNICEF2009.pdf> consultado el 23 de enero de 2011.

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

- 1) Guarderías ordinarias, operadas por el IMSS e ISSSTE, en instalaciones construidas y operadas con recursos y personal de ambos institutos destinados a los hijos de los trabajadores afiliados.
- 2) Guarderías y estancias infantiles del sistema conjunto del DIF-SEDESOL, en donde se brinda el servicio en instalaciones domésticas adecuadas como tal o bien el servicio que se brinda en guarderías formales operadas por ONG´s que se afilian al programa y que están abiertas a la población en general o con características específicas descritas en las reglas de operación.
- 3) Servicio Subrogado de Estancias Infantiles, contratadas por el ISSSTE y el IMSS y cuya población objetivo son, al igual que el sistema ordinario, los hijos de los derechohabientes, con la diferencia de que son los particulares vinculados contractualmente los que brindan el servicio en instalaciones de su propiedad. En este caso, ambos institutos tienen la obligación de mantener, al menos en la ley, la vigilancia constante de aspectos relacionados a la operación y esquemas de seguridad de dichos centros.

2.7 Seguridad Social y Mercado.

Como se ha visto, la seguridad social es un beneficio que nos otorga la ley a todos los individuos que habitan el territorio nacional. Su cobertura se ha incrementado de manera exponencial respondiendo a la creciente población y la inclusión de grupos vulnerables que antes no estaban contemplados en alguno de los sistemas aseguradores.

La seguridad social se encuentra instalada y emana de la idea del Estado Benefactor y como tal es la auxiliar de éste para garantizar a la población derechos como la educación, salud, vivienda, esquemas monetarios de

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

redistribución y algunos otros. Sin embargo de acuerdo con Fernando Solís, son servicios que bien pueden ser prestados de manera individual por particulares lo cual representa una dificultad para establecer cuáles son los límites del Estado Benefactor.¹²⁰

Del mismo modo puntualiza el autor que una de las características de los sistemas de seguridad social es la activa participación del Estado el cual debe dicha injerencia a que por su papel de creador toma de manera intrínseca el rol de administrador y desde luego de regulador.

De estas funciones, al momento de privatizar instituciones públicas, la acción administrativa es la última en delegar, ya que es precisamente esta la que no permite la libre maniobra de los recursos monetarios que desean los entes particulares y que les permite controlar y condicionar el precio del servicio y los usuarios del mismo.

Este fenómeno en caso de operar causa la marginación de los sectores a los que originalmente iba dirigido determinado servicio ya que solo es accesible para aquellos habitantes cuya posición económica les de ventajas de atención integral. Las brechas sociales se expanden y el principio de redistribución y mejora de la calidad de vida se desvirtúan.

Al respecto, Angelina Gutiérrez menciona que “En América latina la reforma de la seguridad social ha implicado la creación de fondos privados de privatización de pensiones para superar las dificultades que representa la poca relación entre los aportes individuales con los beneficios que ofrecen los sistemas de seguridad.”¹²¹

Dichos recursos financieros, como lo ha demostrado la historia, pueden ofrecer un atenuante pasajero en épocas de crisis, sin embargo su uso cotidiano y

¹²⁰ Solís Soberón, Fernando Comp., et. Al., “La seguridad social en México”, Coed. Centro de Investigación y docencia económica y Fondo de cultura económica, México, 1999, pág. 22

¹²¹ Gutiérrez Arriola, Angelina, “México dentro de las reformas a los sistemas de salud y de seguridad social en América latina”, UNAM-SIGLO XXI Editores, México, 2002, Pág. 22

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

formalmente establecido perjudica a la larga a la institución que la utiliza y sus servicios dado que se traspasan a un medio volátil y naturalmente inestable, como lo es el Mercado, derechos y beneficios que por su naturaleza deben tener prioridad, ya que representan el contrapeso que brinda estabilidad a una sociedad, aceptación a un gobierno y subsistencia a un Estado. Tal es el caso de México con las reformas del 97 al IMSS y la de 2007 al ISSSTE, en el caso de los regímenes de pensiones entre otros.

2.8 Riesgos latentes de la subrogación.

Es fácil suponer que el outsourcing (subrogación) es un camino fácil de recorrer, pero muchas relaciones de outsourcing no funcionan. No existe un solo aspecto de la relación de outsourcing al que pueda culparse: es una relación compleja de administración de negocios, que generalmente se desarrolla de manera única para satisfacer un conjunto de circunstancias y a menudo, la primera vez que una organización entra en un acuerdo de esa naturaleza.¹²²

Algunos de los riesgos que se corren en el plano de los recursos humanos en las organizaciones que adoptan el modelo de subcontratación o subrogación para otorgar un servicio son los siguientes:

Riesgos de la subcontratación en áreas de Recursos Humanos y Afines.

Áreas de riesgo	Descripción
Inventario de habilidades.	De acuerdo con Rothery, durante los años 80's y 90's, muchos gobiernos europeos habían considerado la posibilidad de ajustar el número de servidores públicos y el único camino viable para ello era la reducción de su número en la Administración Pública. Se les ofrecieron esquemas de retiro voluntario con jubilaciones cuantiosas. Muchos aceptaron pero lograron hacer sus propios negocios en actividades relacionadas con lo que hacían en el

¹²² Rothery, Brian, "Outsourcing", Limusa- Noriega editores, México, 1996, Pág. 43

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

	gobierno, logrando vender sus servicios una vez más al Estado, el cual se hubiera ahorrado este gasto adicional si hubiera concretado un catalogo eficiente de habilidades de los servidores.
Insatisfacción de los trabajadores.	Las negociaciones de outsourcing raramente son ejemplo de discreción, por ello si los trabajadores se encuentran insatisfechos con el papel que se les otorgara en el tránsito de la subcontratación, muy probablemente la incertidumbre haga mella en su actitud hacia el trabajo, por tanto no realizan sus labores al cien por ciento.
Planeación de cambios en el personal.	En la etapa temprana de la adopción de la subcontratación debe haber una coordinación con el departamento de recursos humanos, el cual debe realizar un trabajo eficaz de evaluación de las habilidades centrales, filosóficas, cultura y valores de quienes son parte de una organización, para garantizar el correcto cambio de atribuciones y responsabilidades.
No hacer partícipe a los usuarios desde el principio	El outsourcing tiene que ver con la entrega de un servicio y quienes determinan el nivel cualitativo del mismo son los usuarios. Hay que tomar en cuenta que son el sostén y fin de una subcontratación, por lo tanto se debe lograr la plena satisfacción de sus necesidades.

Elaboración propia.¹²³

2.9 Estancias infantiles Subrogadas.

Uno de los servicios de Seguridad Social que se ven más vulnerados en calidad y forma al momento de ser subrogados a particulares, son las estancias infantiles. La causa que originó la aplicación del modelo de outsourcing en este servicio, de manera paralela en el IMSS y el ISSSTE, fue la de tratar de mitigar el alto número de casos que se mantenían en la lista de espera para acceder a este derecho.

¹²³ Elaborado con base a la información de Rothery, Brian, Óp. Cit. Págs. 47-50

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

Por otra parte, la centralización del servicio también contribuyó a que se tomara la alternativa de ceder a manos de particulares la administración del servicio, dejando solo al Estado la función de vigilancia y regulación, funciones que en las últimas administraciones ha tenido poca prioridad y que consecuentemente originan el deterioro actual del servicio.

Un ejemplo de ello es lo siguiente: “Las guarderías del IMSS y del ISSSTE “no garantizan la seguridad e integridad” de los niños que atienden, reportó la Auditoría Superior de la Federación (ASF), a la Cámara de Diputados.”¹²⁴ Como parte de una de las tantas notas periodísticas y posturas de la opinión pública respecto del servicio.

Un ejemplo más es el informe que dio a conocer la Auditoría Superior de la Federación a los legisladores, en donde muestra que las autoridades de los dos institutos de seguridad social contrataron la prestación del servicio de guarderías con particulares, sin tener facultades para ello.

El 90% de las estancias infantiles del IMSS son operadas por particulares,¹²⁵ y en el caso del ISSSTE, la subrogación cubre la mitad del servicio.¹²⁶ En la inspección que realizó la ASF a 60 guarderías, se observó que en contravención de las normas de protección civil, muchos de esos establecimientos presentaron anomalías riesgosas. En algunas guarderías existían cables de alta tensión a menos de diez metros del acceso principal; se ubicaban a menos de cien metros de gasolineras o en vialidades primarias.

Además, el material de los muros era inflamable o el de los techos podría producir gases tóxicos en caso de incendio; los detectores de humo no estaban conectados a un tablero de control; había contactos de corriente eléctrica descubiertos, a

¹²⁴ Arvizu Arrijoja, Juan, “Acusan riesgo en guarderías de IMSS e ISSSTE”, El Universal (versión electrónica), México, Miércoles 7 de abril de 2010, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/671365.html>, consultado el 16 de noviembre de 2010.

¹²⁵ *Ibíd.*

¹²⁶ Programa institucional 2007-2012, http://www.issste.gob.mx/www/issste/documents/programa_institucional.pdf, consultado el 17 de noviembre de 2010.

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

menos de 1.20 metros de altura. Las guarderías inspeccionadas carecían de equipos de iluminación de emergencia y de depósitos de agua para siniestros; incumplían las especificaciones de las salidas de emergencia, y las puertas de acceso se encontraban obstruidas.

Además la evidencia de que la participación de los padres de familia para la mejora del servicio queda expuesta al no contar con medios institucionales como comités de seguridad para intervenir directamente en las decisiones que afectan a sus hijos hace que la situación actual empeore ante la falta de voluntad de las autoridades.

2.10 Datos estadísticos sobre los niños menores de seis años a nivel federal.

La siguiente es una tabla que muestra información detallada de la población infantil de hasta seis años. Con esta información es posible establecer el tamaño de la población que potencialmente puede utilizar el servicio de estancias y del mismo modo servirá como parangón y sustento a posteriores datos relacionados al servicio de estancias.

Entidad federativa	Total de niños de hasta seis años
Aguascalientes	148,712.00
Baja California	385,620.00
Baja California Sur	69,836.00
Campeche	103,563.00
Coahuila de Zaragoza	338,897.00
Colima	68,085.00
Chiapas	666,732.00
Chihuahua	449,473.00
Distrito Federal	810,023.00
Durango	206,553.00
Guanajuato	691,312.00
Guerrero	437,771.00
Hidalgo	331,200.00
Jalisco	939,034.00

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

México	1,841,515.00
Michoacán de Ocampo	518,403.00
Morelos	185,413.00
Nayarit	127,411.00
Nuevo León	488,983.00
Oaxaca	455,162.00
Puebla	813,919.00
Querétaro	231,239.00
Quintana Roo	169,310.00
San Luis Potosí	319,675.00
Sinaloa	305,572.00
Sonora	296,294.00
Tabasco	287,061.00
Tamaulipas	379,359.00
Tlaxcala	155,775.00
Veracruz de Ignacio de la Llave	897,282.00
Yucatán	215,807.00
Zacatecas	192,170.00
Estados Unidos Mexicanos	13,527,161.00

Elaboración propia, con base en la “Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social”.¹²⁷

Como se puede observar en la tabla, el estado con el mayor número de infantes menores de seis años es el Estado de México, mientras que en la contraparte es Colima el estado con menos población infantil que pueda necesitar el servicio de estancias. En el gráfico siguiente se muestra de manera ilustrativa las proporciones de la población infantil en cada Estado y del cual se pueden adelantar algunas aproximaciones como la demanda del servicio y la capacidad instalada. Las cifras de la tabla son del año 2009, último en el cual se actualizaron de manera regular las estadísticas.

¹²⁷ INEGI, IMSS. [Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2009](http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=msoc20&s=est&c=17051), <http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=msoc20&s=est&c=17051>, consultado el 20 de Diciembre de 2010.

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.



Elaboración propia¹²⁸

2.10.1 Cifras de Estancias Infantiles para apoyar a madres Trabajadoras (Sedesol)

Hasta el cierre de cifras en Noviembre de 2010, la Sedesol contaba con 8,575 estancias en operación, de las cuales eran beneficiarios alrededor de 244,583 beneficiarios del programa de ayuda madres trabajadoras. La población infantil atendida llega los 260,690 niños, esto según los datos publicados en el apartado de transparencia del programa de estancias de la Sedesol.¹²⁹ De ahí pues se puede deducir que la media de ocupación por cada estancia es de 30.4 niños.

Sin embargo esta cantidad está muy lejos de ser cierta ya que como se pudo apreciar en el cuadro 2.2, existen entidades que demandan, por su densidad

¹²⁸ Gráfico propio elaborado con base a la tabla 2.2

¹²⁹ <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=81>, consultado el 22 de Diciembre de 2010.

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

poblacional en el sector infantil menor a los seis años, una mayor capacidad en cuanto a instalaciones. De manera contradictoria, entidades del norte y occidente del país particularmente tienen una subocupación de espacios en las Estancias. Este fenómeno se repite en las estancias del IMSS y del ISSSTE. Finalmente, en la página de la Sedesol no existe registro sobre el número o porcentaje de estancias subrogadas.

ESTADO	TOTAL DE ESTANCIAS EN OPERACIÓN
AGUASCALIENTES	184
BAJA CALIFORNIA	147
BAJA CALIFORNIA SUR	61
CAMPECHE	134
COAHUILA DE ZARAGOZA	202
COLIMA	107
CHIAPAS	292
CHIHUAHUA	277
DISTRITO FEDERAL	615
DURANGO	159
GUANAJUATO	430
GUERRERO	226
HIDALGO	207
JALISCO	456
MÉXICO	1,103
MICHOACAN DE OCAMPO	302
MORELOS	214
NAYARIT	188
NUEVO LEÓN	214
OAXACA	263
PUEBLA	371
QUERÉTARO DE ARTEAGA	138
QUINTANA ROO	121
SAN LUIS POTOSÍ	189
SINALOA	216
SONORA	229
TABASCO	177
TAMAULIPAS	313
TLAXCALA	171
VERACRUZ DE LA LLAVE	549
YUCATÁN	199
ZACATECAS	121
TOTAL	8,575

Elaboración propia con datos del Portal de Transparencia del programa de estancias de la Sedesol.¹³⁰

¹³⁰ Íbidem.

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

2.10.2 Datos sobre las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Instituto Mexicano del Seguro Social opera como propias un total de 1626 estancias si tomamos en cuenta la última modificación al registro en donde se incluyeron estancias del Distrito Federal. La tabla siguiente muestra la distribución de las estancias del Instituto en cada entidad y al mismo tiempo ofrece datos acerca de la capacidad instalada.

En dicha información se corrobora lo señalado en la tabla 2.2, en donde las entidades con un número mayor de población infantil son las que mayor demanda tiene del servicio. De nueva cuenta es el Estado de México y Distrito Federal quienes acaparan un mayor número de establecimientos, mientras que entidades como Tlaxcala ocupan los últimos puestos ya que de manera lógica por extensión y población infantil ven limitada su demanda del servicio.¹³¹

Capacidad instalada por entidad federativa.

Entidad federativa	Guarderías	Capacidad Instalada
Aguascalientes	24	4,072
Baja California	89	16,297
Baja California Sur	18	2,391
Campeche	9	910
Coahuila de Zaragoza	67	10,412
Colima	22	3,410
Chiapas	18	2,118
Chihuahua	94	14,257
Durango	18	3,199
Guanajuato	63	11,576
Guerrero	15	2,869
Hidalgo	21	2,516
Jalisco	97	15,705
México Oriente	63	9,575
México Poniente	43	6,657
Michoacán de Ocampo	40	5,793

¹³¹ Imss.gob.mx, consultado el 2 de Enero de 2011

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

Morelos	33	5,158
Nayarit	18	3,170
Nuevo León	97	13,430
Oaxaca	18	2,157
Puebla	41	4,979
Querétaro	30	5,086
Quintana Roo	24	3,799
San Luis Potosí	31	4,866
Sinaloa	48	7,152
Sonora	81	14,479
Tabasco	9	1,069
Tamaulipas	74	12,879
Tlaxcala	6	663
Veracruz Norte	38	4,810
Veracruz Sur	30	3,725
Yucatán	34	5,241
Zacatecas	29	3,136
Noroeste DF	43	7,507
Noreste DF	27	5,039
Suroeste DF	42	7,978
Sureste DF	30	5,430
DF Norte	70	12,546
DF Sur	72	13,408
Total	1,626	259,464

Elaboración propia con datos publicados en el portal Estadístico del IMSS.¹³²

2.10.3 Cifras de las Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil.

A partir de la reforma a la Ley del ISSSTE en 2007, se incluyó dentro de la normatividad la figura de la subrogación de Estancias Infantiles bajo el esquema de Estancias con participación social. Esta medida se inicio bajo la necesidad de acortar los tiempos en la lista de espera para el ingreso de los infantes a las guarderías de esta institución. Como resultado de este movimiento, la totalidad de estancias del ISSSTE llegó a la cifra de 263, de las cuales 131 son propias y 132 son subrogadas o de participación social. En suma el ISSSTE atiende a un total de

¹³² Ibídem.

CAPÍTULO II ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

28,310 niños inscritos. Los datos presentados en la página electrónica están actualizados hasta junio de 2009. ¹³³

¹³³ <http://www.issste.gob.mx/derechohabientes/ebdis/index.html>, consultado el 21 de Diciembre de 2010.

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

3.1 El futuro del Outsourcing.

Aunque el outsourcing sea o no parte de un movimiento más grande, no hay duda de que un mundo de recursos escasos está dictando una reducción en el personal operativo, una gerencia adelgazada; de hecho la moralidad de la sociedad misma podría haber ya señalado el fin del desperdicio, la ineficiencia y las ostentaciones de opulencia.¹³⁴

Estudios recientes revelan que el outsourcing crece al mismo tiempo que los proveedores de servicios amplían su gama de ofertas, implicando una mayor concentración de las ventajas competitivas por parte de las organizaciones propietarias que transfieren este trabajo a proveedores externos, tal tendencia podría ser un indicio de que la industria está de acuerdo con un ambiente más exigente, la necesidad de maximizar los recursos y reducir el desperdicio.¹³⁵ Es claro por qué y en qué se beneficiará el outsourcing de la tendencia a la reingeniería.

Las organizaciones que realmente están preparadas para regresar al principio y pensar en la mejor forma de producir, comercializar y distribuir un producto o un servicio, se verán obligadas a preguntarse cuáles son las mejores formas de hacerlo, y al mismo tiempo si realmente necesitan tener todos los procesos dentro de sus compañías.

La reingeniería ofrece a las compañías la oportunidad de considerar el outsourcing como una de las herramientas que pueden utilizar en el nuevo proceso; aunque es más fácil escribir sobre reingeniería que llevarla a la práctica.

¹³⁴ Rothery, Brian, "Outsourcing", México, Limusa-Noriega editores, 1996, Pág. 10

¹³⁵ *Ibíd.* Pág. 10

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

Los principios son acertados y sólidos, pero aún son pocos los ejemplos de proyectos de reingeniería espectacularmente exitosos.¹³⁶

3.2 La concesión administrativa como tendencia de la participación privada en servicios de seguridad social.

La concesión administrativa es el medio más eficaz, dentro del Estado moderno, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de los recursos federales, en virtud de que la administración pública no está en condiciones de desarrollarlos, ya sea por incosteabilidad económica, impedimentos organizacionales propios o inconveniencia política.

La concesión es una figura generadora de empleos y, por ende, estimula el fomento de la riqueza nacional, al mismo que refleja una actitud económicamente sana, ya que el Estado podrá dirigir sus recursos económicos hacia proyectos o planes prioritarios y dejar a los particulares que cubran con su propio esfuerzo ciertas áreas de servicios o de explotación de riqueza nacionales.

Para Serra Rojas, la concesión “es un acto administrativo por medio de la cual, la Administración Pública Federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden con la propiedad industrial.”¹³⁷

Otto Mayer la define como “El acto administrativo por el cual se da poder a un individuo sobre una parte de la administración pública”¹³⁸ Para Cano Meléndez “La concesión es un acto administrativo público, por medio del cual el Estado, llamado concedente, faculta al particular, llamado concesionario, para que administre y explote en su provecho, en forma regular y continua, pero al mismo tiempo determinando, bienes del dominio público o servicios públicos, en vista de

¹³⁶ *Ibíd.* Pag. 13

¹³⁷ Serra Rojas, Andrés, “Derecho Administrativo”, T I, 9na edición, México 1979, p. 226

¹³⁸ Mayer, Otto, “Derecho administrativo Alemán”, T. IV, p. 149

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

satisfacer un interés colectivo mediante una ley preconcebida y un contrato formulado entre las partes”¹³⁹ Acosta Romero dice que el término concesión puede tener varios significados:

- Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley.
- Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley.
- El procedimiento a través del cual, se otorga la concesión o a través del que se regula la utilización de la misma, aun frente a los usuarios.
- Puede entenderse también por concesión, el documento formal que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión¹⁴⁰

Lo anterior es mencionado a razón de que en las instituciones mexicanas de seguro social, comenzó la tendencia de un deslizamiento hacia la prestación de servicios encaminada a otorgar a organizaciones, entes y empresas privadas derechos para la tutela y otorgamiento de algunos de los servicios que hasta la fecha eran prestados por las instituciones correspondientes.

3.3 Desarrollo y Tendencias de Crecimiento del Número de Estancias Infantiles y Población beneficiada.

De acuerdo con el estudio realizado por Roberto Francisco Gerhard Tuma, en los últimos años el número de Estancias se incrementó, de igual manera que las cifras de la población infantil que demanda dicho servicio. De los tres sistemas de Estancias de alcance nacional que funcionan actualmente, sobresalen las Estancias englobadas en el rubro de DIF-Sedesol que a partir del inicio del

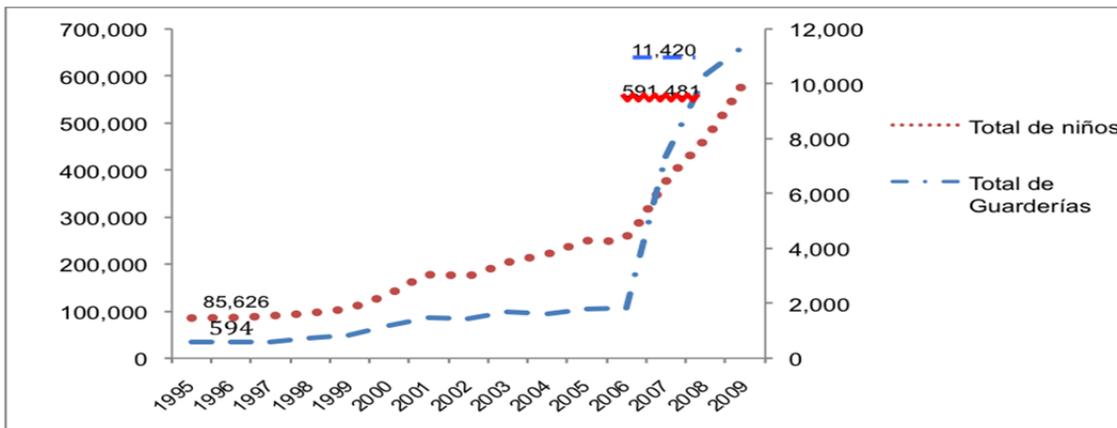
¹³⁹ Revista del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, “Estudio sobre la concesión administrativa y su definición”, Año 1, T I, Nov. 1964, p. 54 Guanajuato, México.

¹⁴⁰ Revista Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, “Teoría General de la Concesión”, Vol. II, 1970-1971, p. 248, Caracas Venezuela.

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

sexenio de Felipe Calderón, se incrementaron exponencialmente en la capacidad de instalaciones y volumen de beneficiarios.¹⁴¹

Del mismo modo, los sistemas subrogados y las Estancias propias del IMSS y el ISSSTE, también fortalecieron su capacidad de respuesta a la demanda del servicio, y tomando en cuenta la tendencia que se mantuvo creciente a partir de 2006, motivada en parte por el acercamiento de los servicios al ámbito privado, se puede llegar a diferentes deducciones a partir de la siguiente tabla:



Tomado de Gerhard Tuma, Roberto Francisco, “Un diálogo sobre los servicios de cuidado infantil en México”¹⁴²

En aproximadamente catorce años contados a partir de 1995, el incremento en el número de Estancias Infantiles se coloca en un 690%, encontrando un notable crecimiento al comienzo del año 2007 justo cuando se sentaron las bases del Programa de Estancias de la Sedesol durante el gobierno panista de Felipe Calderón. Es importante recalcar que esta era una de las estrategias que fueron planteadas por él desde que se encontraba en campaña y posteriormente se incluyeron en el Programa Sectorial de la Sedesol¹⁴³. También se puede apreciar que el número de niños que recibían el servicio se disparó en un 227%, consecuencia de un cambio en el funcionamiento de las familias que comenzaron

¹⁴¹Gerhard Tuma, Roberto Francisco, “Un diálogo sobre los servicios de cuidado infantil en México”, <http://www.unicef.org/mexico/spanish/PremioUNICEF2009.pdf> consultado el 15 de diciembre de 2011

¹⁴² Ibid. Consultado el 15 de diciembre de 2011.

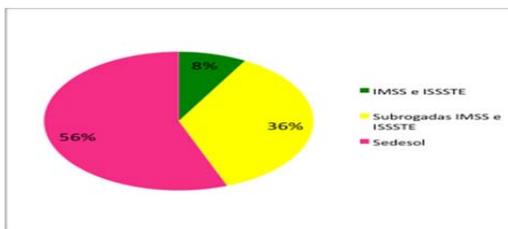
¹⁴³ http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/documentos_pdf/Prog_Sectorial_WEB.pdf consultado el 16 de diciembre de 2011.

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

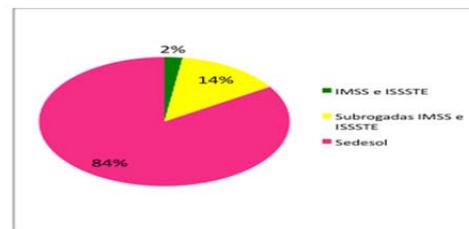
a delegar la función del cuidado de los infantes a los diferentes sistemas de Estancias Infantiles.¹⁴⁴

El programa de Estancias de la Sedesol entró en funcionamiento en el sexenio 2006-2012, llevó las cifras de oferta de lugares, a partir de 2007, a números sin precedentes del 1922% y un 630%¹⁴⁵ en número de Estancias Infantiles Instaladas tomando como referencia las cifras de 1995. Con ello, las Estancias del DIF-Sedesol se consolidaron como el más extenso sistema de guarderías en el país. Muestra de ello son las siguientes figuras comparativas que muestran dicha proporción frente a los sistemas del IMSS y el ISSSTE. Las imágenes confirman lo señalado. Se puede observar que el sistema de Estancias de la Sedesol la que cubre más de la mitad del servicio efectivo otorgado a los infantes, en segundo lugar se colocan los servicios subrogados de Estancias Infantiles del IMSS y el ISSSTE, y finalmente la cobertura que cumplen dichas instituciones a través de espacios propios.

Porcentaje del servicio atendido por Institución.



Porcentaje de Estancias por Institución.



Fuente: Gerhard Tuma, Roberto Francisco, Op. Cit.¹⁴⁶

En cuanto al número de estancias establecidas por institución, se aprecia que es la Sedesol, quien por medio del Programa de Estancias promovido durante el sexenio calderonista ocupó un abultado 84%, en tanto que los otros dos sistemas de Estancias Infantiles en suma logran cubrir apenas el 16% del total.

¹⁴⁴ Gerhard Tuma, Roberto Francisco, Op. Cit., pág. 31

¹⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁶ Ibidem.

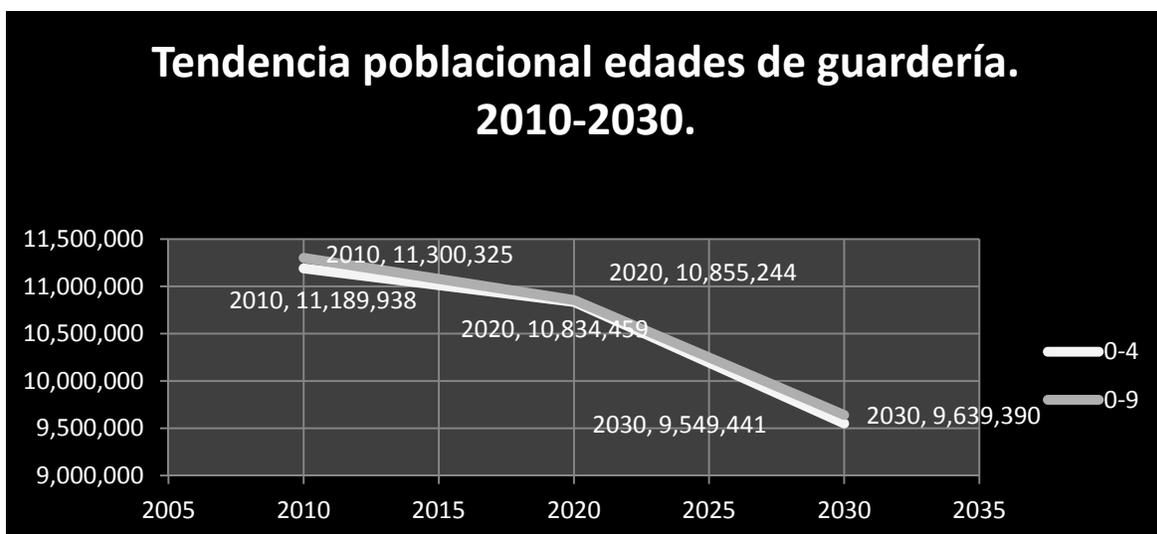
CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

3.4 Desarrollo y Tendencias de la Población Infantil susceptible al Servicio de Estancias.

Para saber con exactitud cuáles son las tendencias y el desarrollo en los próximos años del servicio de estancias infantiles, es necesario comprender cuantitativamente la forma en que se desarrollará el sector poblacional apto para recibirlo. Por este motivo, y tomando en cuenta los datos que arrojan las proyecciones que la población infantil entre los cero a los cuatro años, y el siguiente sector, de los cinco a los nueve tendrán un decrecimiento, que si bien no es significativo, si marcará una tendencia a los próximos años.

Las causas de dicho decrecimiento obedecen a varios factores, entre los cuales destaca el mayor acceso de la población a la planificación familiar, la mayor participación de las mujeres en las actividades económicas remuneradas. A continuación, se muestra el comportamiento de la población infantil en los próximos veinte años.

Edad	2010	2020	2030
0-4	11,189,938	10,834,459	9,549,441
0-9	11,300,325	10,855,244	9,639,390



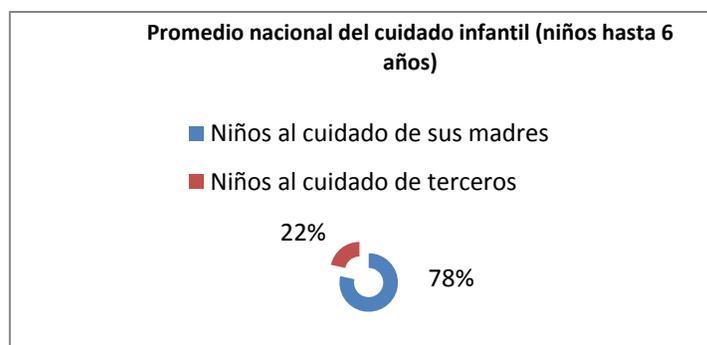
Fuente: Gerhard Tuma, Roberto Francisco, Op. Cit.¹⁴⁷

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

3.5 Promedio Nacional del Cuidado Infantil.

De acuerdo con los criterios oficiales, se considera dentro del promedio de cuidado infantil a toda la población comprendida de cero a seis años de edad. Los resultados se englobaron en dos grandes rubros, el primero contabiliza a la población de cuyo cuidado se encargan las propias madres (no se hace aclaración si también se incluyeron a familiares del menor) y todos aquellos niños que por diversas razones son asistidos en su desarrollo por terceros ajenos al núcleo familiar. Los resultados son los siguientes:

Promedio Nacional de Cuidado Infantil		
Estados Unidos Mexicanos	Niños al cuidado de sus madres	Niños al cuidado de terceros
	13,527,161.00	78.5% 21.5%



Elaboración propia con base en la “Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social”¹⁴⁸

¹⁴⁸ INEGI, IMSS. Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2009, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=msoc20&s=est&c=17051>, consultado el 23 de Diciembre de 2011.

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social con datos actualizados al 2009, el total de la población infantil en México ascendía a más trece millones, de los cuales tres cuartas partes prescindían del servicio, quedando claro que al menos alrededor de tres millones de niños son aptos para demandar el servicio. La siguiente tabla muestra los promedios por entidad federativa y podemos encontrar que los niños al cuidado de sus madres tiene una variación en valores porcentuales que van del 66.7%(Baja California) y hasta el 88.4%(Chiapas).

Entidad federativa	Niños al cuidado de sus madres	Niños al cuidado de terceros
Estados Unidos Mexicanos	78.5	21.5
Aguascalientes	79	21
Baja California	66.7	33.3
Baja California Sur	74.2	25.8
Campeche	80	20
Coahuila de Zaragoza	71.3	28.7
Colima	76.5	23.5
Chiapas	88.4	11.6
Chihuahua	72.6	27.4
Distrito Federal	74.5	25.5
Durango	82.6	17.4
Guanajuato	81.2	18.8
Guerrero	82.1	17.9
Hidalgo	84.9	15.1
Jalisco	76.6	23.4
México	79.8	20.2
Michoacán de Ocampo	80	20
Morelos	78.5	21.5
Nayarit	78.6	21.4
Nuevo León	70.8	29.2
Oaxaca	83.1	16.9
Puebla	82	18
Querétaro	81.5	18.5
Quintana Roo	70	30
San Luis Potosí	84.1	15.9
Sinaloa	71	29
Sonora	71.2	28.8
Tabasco	79.1	20.9
Tamaulipas	71.4	28.6
Tlaxcala	79	21
Veracruz de Ignacio de la Llave	80.4	19.6
Yucatán	80.4	19.6
Zacatecas	81.4	18.6

Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social ¹⁴⁹

¹⁴⁹ Elaboración propia en base a los datos de La Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2009, Op. Cit.

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

3.6 Evolución del crecimiento de Estancias Infantiles Propias. (Caso IMSS)

La ideología económica de los gobiernos en turno influyó directamente en las cuestiones referentes a la política social de cada país. En este sentido, otro de los factores que impactan este rubro está ligado directamente con el crecimiento económico, en este caso México.

Desde que comenzó la institucionalización de los servicios de Estancias Infantiles en los años cincuenta y hasta el inicio de los años ochenta, fue el gobierno el tutelar de dicho servicio, en donde asumía la responsabilidad total ligada a la construcción, operación y expansión del sistema, como parte de las acciones integradas dentro de la política social llamada Sustitución de Importaciones.

Se formó un parteaguas a partir del cambio en la política económica, se llevó a cabo un deslizamiento hacia la preponderancia del Mercado como parte de los ajustes establecidos para hacer frente a las crisis económicas que se suscitaron. De esta forma, la política encaminada al libre mercado también resonó en la forma de hacer política social.

Así pues, las instituciones de asistencia social, como el IMSS, tomaron la alternativa de otorgar a particulares la operatividad de servicios, en este caso de Estancias Infantiles, por medio de contratos y otorgamiento de subsidios. El gobierno que encabezado por Felipe Calderón y bajo el esquema neoliberalista amplió la cobertura del servicio con base en lo programado en el Plan sectorial de la Sedesol, donde las medidas abrían el servicio a los agentes externos, principalmente madres desempleadas que tuvieran la posibilidad de brindar el servicio en sus domicilios.

Por lo menos desde la década de los ochenta la inversión en la creación y expansión de espacios propios, ya sea del IMSS o del ISSSTE se ha visto estancada y sólo incrementada, si se consideran dentro del conteo a las Estancias Infantiles cuya modalidad es subrogada. La siguiente tabla expone lo antes mencionado.

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

Políticas económicas y Sistemas de Estancias Infantiles.

<i>Periodo</i>	<i>Política Económica</i>	<i>Crecimiento de la Economía</i>	<i>Sistemas de Servicios de Cuidado Infantil</i>
1950-1980	Modelo de sustitución de importaciones, el Estado muestra suma injerencia en asuntos económicos.	6.4%	Servicio de Estancias ofrecido en su mayoría en instalaciones propias del IMSS.
1981-2006	Neoliberalismo, el Estado aminora su injerencia en asuntos económicos.	2.3%	Comenzó el IMSS la contratación de particulares para descentralizar el servicio a Estancias Subsidiadas.
2007	Neoliberalismo, el Estado aminora su injerencia en asuntos económicos.	2.7%	Comienza el programa de autoempleo de madres desempleadas a través de la creación de Estancias Infantiles.
Sexenio 2012-2018	Neoliberalismo, el gobierno aminora su injerencia en asuntos económicos.	En promedio del 3 al 4 por ciento.	Se dará continuidad al programa de estancias, encabezado por la Sedesol.

Elaborado con base a Gerhard Tuma, Roberto Francisco, Op. Cit.¹⁵⁰

La evolución en el número de estancias es otro de los factores que reafirman la idea de que la única estrategia válida para los gobiernos de corte liberalista y con visión de mercado, para incrementar el número de beneficiados. Tomando en

¹⁵⁰ Elaborado con base a Gerhard Tuma, Roberto Francisco, Op. Cit.

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

cuenta que con el regreso del Partido Revolucionario Institucional ésta será la tendencia en por lo menos los siguientes seis años, se deja en claro que habrá un incremento paulatino en el número de Estancias. Esto también obedece a que han cambiado las costumbres y la conformación en los roles de las familias mexicanas, lo cual se tratará posteriormente.

Evolución en el número de Guarderías y Estancias. 1991-2010

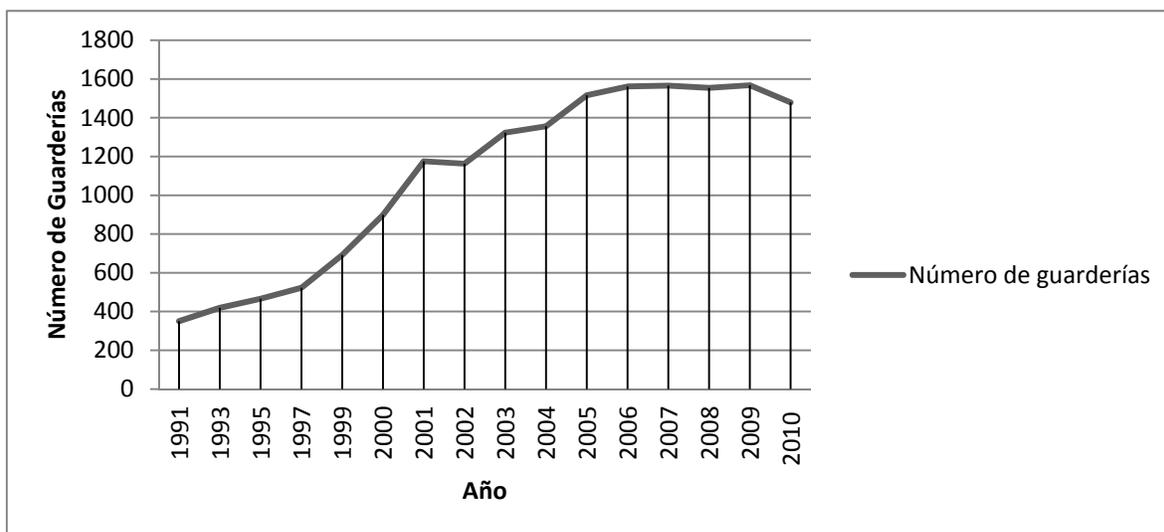
Año	Número de guarderías
1991	350
1993	419
1995	466
1997	523
1999	692
2000	899
2001	1,175.00
2002	1,163.00
2003	1,323.00
2004	1,356.00
2005	1,516.00
2006	1,561.00
2007	1,565.00
2008	1,554.00
2009	1,568.00
2010	1,479.00

Elaboración propia con base a los datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social ¹⁵¹

¹⁵¹ Elaboración propia en base a los datos de La Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2009, Op. Cit.

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

Proyección en el número de Guarderías y Estancias.



Elaboración propia.¹⁵²

A continuación, tomando como base la evolución en el número de guarderías se muestra una proyección a veinte años contados a partir del año 2010.

Proyección a 20 años del número de Guarderías y Estancias 2010-2030.

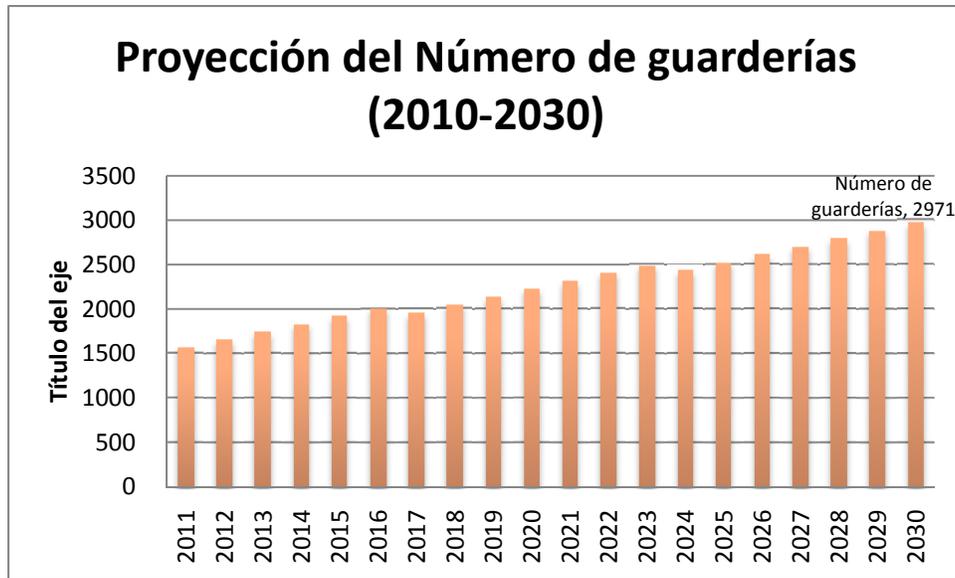
Año	Número de guarderías
2011	1568
2012	1657
2013	1746
2014	1835
2015	1924
2016	2013
2017	1958
2018	2047
2019	2136
2020	2225
2021	2314
2022	2403
2023	2492
2024	2437
2025	2526
2026	2615
2027	2704
2028	2793
2029	2882
2030	2971

Elaboración Propia en base a la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2009¹⁵³

¹⁵² Íbidem.

¹⁵³ Íbidem.

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.



Elaboración propia.¹⁵⁴

En la primera tabla se desglosan los valores para el número de Estancias Infantiles existentes por año. Tanto en la tabla superior, como en el siguiente gráfico, se observa que a partir de la fecha de la medición, se mantiene un crecimiento estable; con el advenimiento del esquema de subrogación, se alcanzan porcentajes en el crecimiento similares, tomando en cuenta que éstas son cifras oficiales, y en dónde los criterios no están del todo claros en la fuente. Con base en los datos obtenidos, vemos que el crecimiento en el número de Estancias Infantiles del IMSS se desarrolló con el orden de un 422% en relación a la capacidad instalada en 1991.

Existe un punto de inflexión a partir del año 2009, obedeciendo quizás a lo ocurrido el 5 de junio de 2009 en Sonora y cuyas consecuencias mediáticas y de la opinión pública llevaron a las autoridades relacionadas con el tema a hacer más estricta y menos discrecional la manera en que se otorgaban a los particulares las obligaciones del servicio. Sin embargo, tomando en cuenta el comportamiento estadístico, se aprecia en la segunda tabla y su respectivo gráfico que se mantendrá un incremento creciente y estable en los siguientes veinte años.

¹⁵⁴ Íbidem.

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

El mayor cupo en las instalaciones y la inclusión creciente de las mujeres en la vida laboral, tiene como consecuencia que con los años se incrementará uniformemente la población de infantes que necesitarán el servicio. Estas cifras, al igual que las de capacidad instalada, mantienen un ritmo constante de crecimiento, llegando a una cifra muy aproximada al porcentaje de crecimiento del número de Estancias, es decir, se coloca en un 419% respecto a las cifras del año 1991. Las proyecciones a veinte años contados a partir de 2010 muestran que se va a mantener estable y creciente. A continuación la evolución estadística en el número de infantes atendidos.

Proyección 2010-2030 del número de infantes atendidos.

Año	Niños atendidos
2011	215,704
2012	226,128
2013	236,552
2014	246,976
2015	257,400
2016	267,824
2017	278,248
2018	288,673
2019	299,097
2020	309,521
2021	319,945
2022	330,369
2023	340,793
2024	351,217
2025	361,641
2026	372,065
2027	382,489
2028	392,913
2029	403,337

Elaboración propia.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Íbidem.

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.



Elaboración propia.¹⁵⁶

3.7 Cobertura de los centros asistenciales del DIF.

Uno de los esquemas con mayor pasividad en el desarrollo del número de Estancias Infantiles y población atendida es el del DIF, el cual si se toma de forma particular su extensión, sería el de menor cobertura.

Su funcionamiento es de manera local, es decir, son los gobiernos de los estados los encargados de su administración, promoción y articulación. La tendencia en su crecimiento se ve condicionada por los recursos y la visión de los titulares del DIF, que generalmente son encabezadas por las esposas de los gobernadores.

Una vez más está claro que se ha encasillado en el rol de la mujer el hecho del cuidado de los infantes, tendencia que será abordada posteriormente. A continuación, algunos de los datos de la cobertura del esquema del DIF.

¹⁵⁶ Íbidem.

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

Datos de la cobertura del esquema del DIF.

Concepto	Población (niñas y niños)	Centros	Municipios
Centros asistenciales de Desarrollo Infantil (CADI)	50,353	562	250
Centros de Asistencia Infantil Comunitaria (CAIC)	88,897	2160	550

Elaboración propia.¹⁵⁷

3.8 Evolución y Tendencias del Servicio de Estancias Infantiles y su relación con los derechos de las mujeres.

El servicio de estancias infantiles nació obedeciendo no sólo a las necesidades de la población infantil, sino que se trata de una de las conquistas de género que han tenido las mujeres que se integran al sector laboral. En respuesta a esto, el gobierno de México históricamente canaliza esta necesidad a través de las Instituciones de seguridad social quienes integran éste y otros servicios asistenciales a fin de ofrecer a las madres de familia (que en muchas ocasiones también son las jefas del núcleo familiar y sostén de todos sus integrantes) un servicio de calidad para sus hijos.

De dichas Instituciones de seguridad social, el IMSS desde su creación había mantenido el liderato en el rubro, tomando en cuenta la capacidad instalada y la población infantil atendida. Es también el mismo Instituto quien en la década de los noventa abrió un nuevo esquema para ofrecer el servicio a través de la subrogación, ya que venía arrastrando problemas financieros de años anteriores

¹⁵⁷ Elaborada con base a <http://www.dif.gob.mx/diftransparencia/media/DGPI-InformeResult-Ene-Dic09.pdf> c consultado el 22 de diciembre de 2011.

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

que no le permitían mantener la sustentabilidad del servicio. Es por esto que el deterioro en las finanzas tuvo rápidamente una repercusión en la calidad de los servicios, y cuyo fenómeno ocurrió de forma similar con el ISSSTE.

Los argumentos anteriores sirven para vislumbrar que los gobiernos que se sucedieron a lo largo de las últimas tres décadas del siglo XX y con los primeros años del siglo XXI trataron de mantener una fachada progresista y moderna en cuanto al discurso de las políticas sociales. Con la entrada de la nueva administración de extracción priista al menos en el discurso, el sector social mantendrá vigentes los programas asistenciales de mayor impacto, incluido el de estancias infantiles de la Sedesol. En este sentido se pronostica un crecimiento en el número de estancias infantiles bajo este esquema, estrategia paliativa que no ataca la problemática de fondo.

3.9 Evolución y Tendencias de Ocupación Laboral de las Mujeres en México.

Posterior a la revolución mexicana y como parte de las conquistas obreras que se plasmaron en la Constitución, uno de los servicios sociales que se mantuvo al margen hasta por lo menos la década de los cincuenta y que fue letra muerta hasta los setentas fue el de estancias infantiles.

De acuerdo con un documento publicado por el Sindicato Nacional de Telefonistas de la República Mexicana, hasta 1979 existía un 21% de mujeres en el mercado laboral, en la actualidad se llegó a la cifra de 35%. La edad de la mujeres también tiene cambios .En la década de los setenta el grueso de la población femenina en el mercado laboral oscilaba en las edades de 20 a 24 años, en la actualidad se manejan edades superiores de 25 años. ¹⁵⁸Los anteriores datos reflejan la realidad laboral de las mujeres que desarrollan sus empleos de manera formal.

No existen datos fidedignos acerca de las actividades de las mujeres en el sector informal; sin embargo, en el mismo documento se sostiene la premisa de que las

¹⁵⁸ Gerhard Tuma, Jorge Francisco, Op. Cit. consultado el 3 de enero de 2012.

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

mujeres en esta situación manejan mayoritariamente una doble o hasta triple jornada laboral y por la misma razón también quedan sin sustento las cifras que se relacionan con el uso del sistema para el cuidado de sus hijos.

Con la llegada del gobierno priista y la continuación del Programa de Estancias Infantiles de la Sedesol se prosigue con la paradójica visión de los derechos de la mujer. Por una parte se propone que sean estos los programas mediante los cuales las mujeres aligeran sus actividades para entrar al mercado laboral (con efectos colaterales a la economía del país, como lo son una mayor oferta de mano de trabajo e independencia económica de las madres de familia) pero, como sostiene Francisco Roberto Gerhard Tuma, se trata de una visión conservadora que mantiene y fomenta el rol de las mujeres como las encargadas únicas del rol de madre y el cuidado de los hijos y no como la concepción moderna de la mujer en su papel de individuo y ciudadana.¹⁵⁹

Las mujeres son un factor de desarrollo de la economía, pero sus derechos, al menos el referente al cuidado infantil fue incluido hasta las reformas a la Ley del Seguro Social en la década de los setenta, aunado a que sólo las mujeres que laboraban en el sector formal podían tener acceso a estos beneficios. Fue solamente con la inclusión masiva de las mujeres en todos los terrenos laborales como el gobierno tuvo que considerar las necesidades que de este fenómeno se desprendían. De acuerdo con Jorge Francisco Gerhard Tuma, fue sólo con la mayor participación y organización de las mujeres trabajadoras que se consiguieron mayores derechos para ellas y sus familias, independientemente de su estado civil o bien si se encontraban beneficiadas por el seguro de sus cónyuges.¹⁶⁰

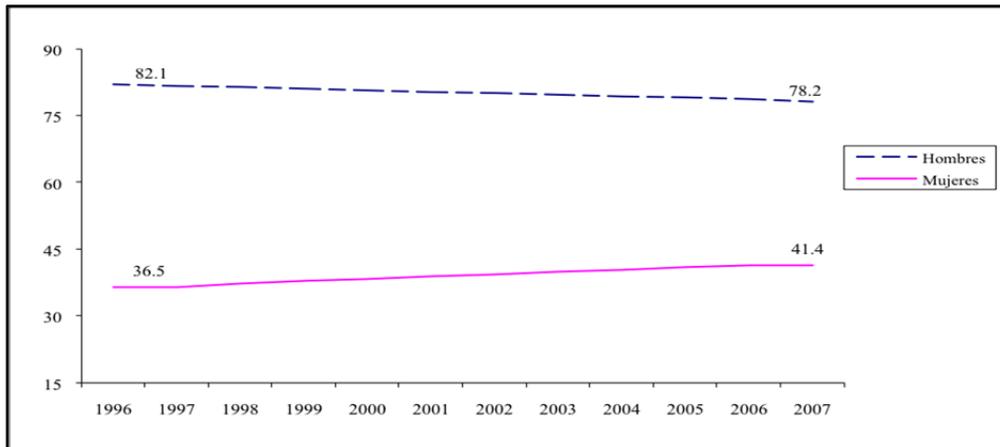
Al respecto, el autor muestra datos relacionados con la tasa de empleo de las mujeres y los hombres y su evolución y tendencias a futuro.

¹⁵⁹ Ibid. Consultado el 4 de enero de 2012.

¹⁶⁰ Ibid. Consultado el 4 de enero de 2012.

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

Tasa de empleo por género 1996-2007.



Tomado de Gerhard Tuma, Roberto Francisco.¹⁶¹

Existe un crecimiento sostenido en el orden de un 5% aproximadamente pero que a últimas fechas se frenó, al menos en el sector formal, ya que los datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social indican que del total de la población económicamente activa las mujeres representan el 38% del total.¹⁶² La siguiente información muestra el comportamiento de las cifras antes mencionadas proyectado a 20 años contados a partir de 2010.

Tasa de empleo por género 1996-2030		
Año	Tasa hombres	Tasa mujeres
1996	82.1	36.5
1997	81.775	36.5
1998	81.45	36.5
1999	81.125	36.908333
2000	80.8	37.316667
2001	80.475	37.725
2002	80.15	38.133333
2003	79.825	38.541667
2004	79.5	38.95
2005	79.175	39.358333
2006	78.85	39.766666
2007	78.525	40.175

¹⁶¹ Gerhard Tuma, Roberto Francisco, Op. Cit.

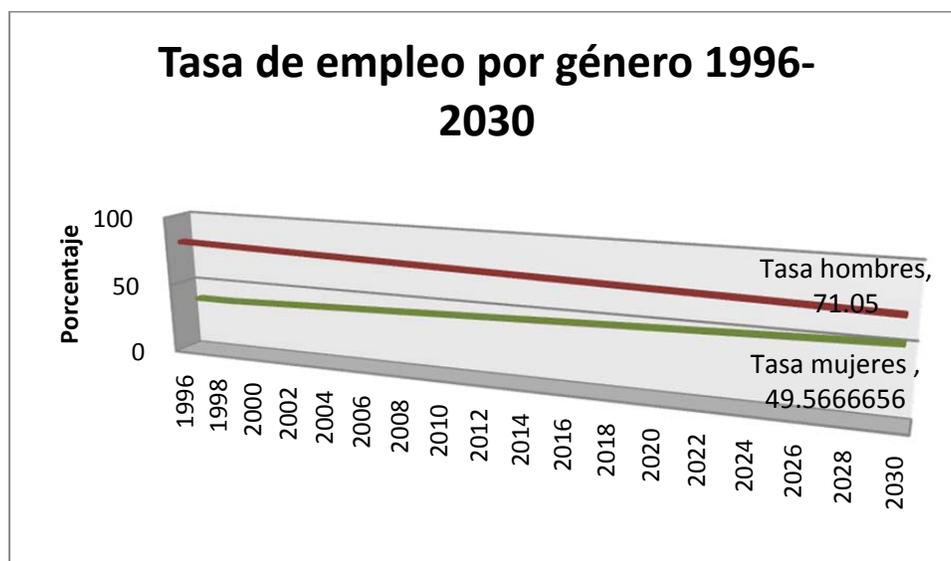
¹⁶² STyPS, "Información laboral diciembre 2012",

http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/pdf/perfiles/perfil%20nacional.pdf, consultado el 1 de enero de 2012.

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

2008	78.2	40.583333
2009	77.875	40.991666
2010	77.55	41.4
2011	77.225	41.808333
2012	76.9	42.216666
2013	76.575	42.625
2014	76.25	43.033333
2015	75.925	43.441666
2016	75.6	43.849999
2017	75.275	44.258333
2018	74.95	44.666666
2019	74.625	45.074999
2020	74.3	45.483333
2021	73.975	45.891666
2022	73.65	46.299999
2023	73.325	46.708333
2024	73	47.116666
2025	72.675	47.524999
2026	72.35	47.933332
2027	72.025	48.341666
2028	71.7	48.749999
2029	71.375	49.158332
2030	71.05	49.566666

Elaboración propia.¹⁶³



Elaboración propia.¹⁶⁴

¹⁶³ Elaboración propia en base a los datos de La Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2009, Op. Cit.

¹⁶⁴ Íbidem.

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

3.10 Relación entre el número de hijos y la participación femenina en el campo laboral.

Uno de los fenómenos que es necesario tratar con detenimiento es el relacionado con la mujer en el mercado laboral de las madres de familia. El papel de los padres de familia ha cambiado continuamente con la llegada del nuevo siglo, ya desde un punto de vista social y cultural, se comienza a considerar como normal el hecho de que la mujer llegue a otras esferas de actividad. El papel que históricamente tenía el padre de familia como el único o mayoritario proveedor cambió para dar cabida a la participación de las mujeres.

Aunado a esto la economía y sus fluctuaciones hacen que las mujeres tengan también, por necesidad, que sumar a sus labores domésticas un trabajo remunerado. Los modelos familiares se adecuan a los nuevos tiempos y necesidades por lo cual existe una mayor corresponsabilidad entre hombre y mujeres. Sin embargo, las mujeres que trabajan y tienen hijos, se enfrentan a una serie de problemas, por ejemplo no contar con el apoyo de familiares para el cuidado de los mismos.

La población de mujeres que mayor presencia tienen en el mercado laboral se ubica en las edades de entre 20 y 49 años¹⁶⁵, lo cual coincide precisamente con la etapa donde la mayoría de las mujeres mexicanas están o han tenido su descendencia, por lo tanto el 61.5% de las mujeres económicamente activas son madres de familia¹⁶⁶

De las mujeres económicamente activas hay una marcada tendencia que donde la mayoría son divorciadas con un 74%, seguido de las separadas con 63.6% y las solteras en el orden del 40.4%. Es necesario tomar en cuenta los anteriores datos, ya que la mayoría de las mujeres con hijos y que trabajan no cuentan con la seguridad social que pueda respaldar el cuidado de los infantes.

¹⁶⁵ Álvarez de Vicencio, María Elena, "Realidad de la mujer mexicana y propuestas para mejorar su situación", <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/55/pr/pr22.pdf>, consultado el 2 de enero de 2012.

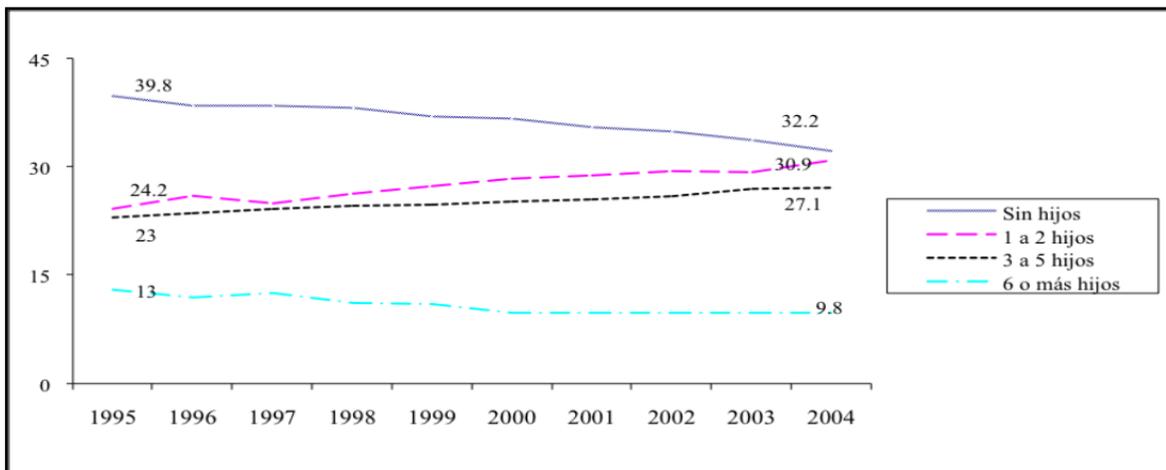
¹⁶⁶ *Ibíd.*

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

A razón de esto, el 68.8%¹⁶⁷ el porcentaje de mujeres en esta situación, con lo cual la primera opción por lo general es el cuidado de los hijos por parte de familiares, o bien el uso de los servicios de guarderías privadas cuando se tiene la posibilidad económica (que es en el menor de los casos por los costos implicados) y finalmente la mayoría incurre en el uso de servicios de estancias infantiles Subrogadas o del esquema de la Sedesol. Adicionalmente, las mujeres deben buscar adecuar sus horarios de trabajo a los manejados en las Estancias Infantiles.

A partir de la década de los noventa se manifestó un fenómeno, que a pesar de las circunstancias antes descritas, se ha marcado. Se trata del aumento en el mercado laboral de las mujeres con hijos. Anteriormente, la brecha entre las mujeres con hijos y las que no cuentan con ellos estaba próxima al 15%; sin embargo, esto se ha ido cerrando con el paso de los años.

Proporción de mujeres dentro de la población económicamente activa dependiendo del número de hijos que tenga (1995-2004).¹⁶⁸



Tomado de Gerhard Tuma, Roberto Francisco, Op. Cit.¹⁶⁹

Como se puede observar en la gráfica, entre más hijos tienen las mujeres, menor es su participación en el mercado laboral, al menos en el formal, ya que tampoco

¹⁶⁷ Gerhard Tuma, Roberto Francisco, Op. Cit. Consultado el 4 de enero de 2012.

¹⁶⁸ Ibíd.

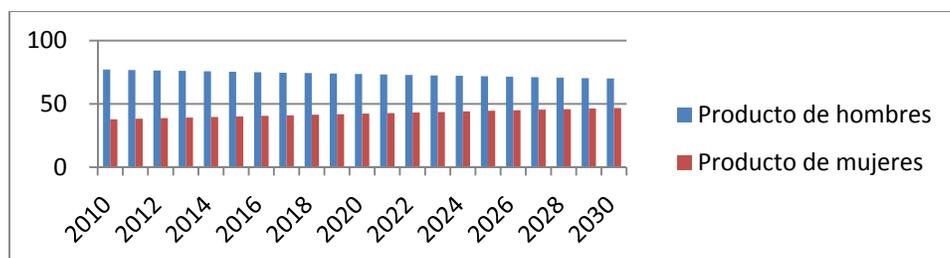
¹⁶⁹ Ibídem.

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

se considera a todas aquellas familias en donde la madre ocupa parte del tiempo destinado al cuidado de los hijos y las labores domésticas, para desarrollar alguna actividad remunerada incluso en la informalidad.¹⁷⁰ Los siguientes datos muestran la evolución y tendencias proyectadas de la porción por género, de la población económicamente activa.

Tasa por género, de la población económicamente activa.

año	hombres	mujeres
2010	77.14	37.84
2011	76.78	38.28
2012	76.43	38.73
2013	76.07	39.17
2014	75.72	39.62
2015	75.36	40.06
2016	75.01	40.51
2017	74.65	40.95
2018	74.30	41.40
2019	73.95	41.85
2020	73.59	42.29
2021	73.24	42.74
2022	72.88	43.18
2023	72.53	43.63
2024	72.17	44.07
2025	71.82	44.52
2026	71.46	44.96
2027	71.11	45.41
2028	70.75	45.85
2029	70.40	46.30
2030	70.05	46.75



Elaboración propia.¹⁷¹

¹⁷⁰ Ibíd.

¹⁷¹ Elaboración propia en base a los datos de La Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2009, Op. Cit.

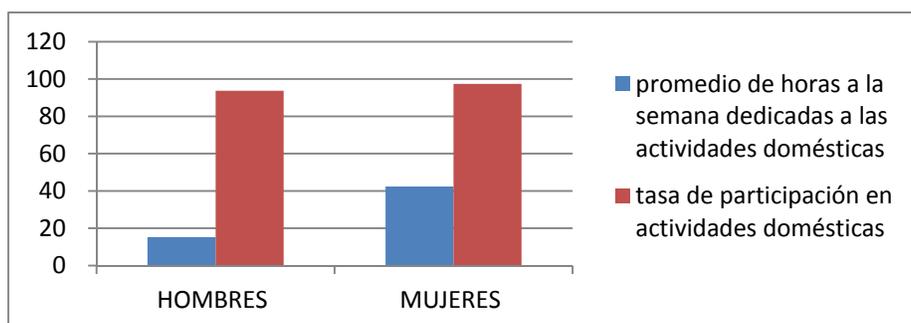
CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

3.11 Evolución y tendencias de los roles familiares en el cuidado infantil.

Cambió el papel de las mujeres frente a las actividades productivas, también el de los padres de familia con su rol de proveedores únicos o mayoritarios. En este sentido, las mujeres mexicanas tienen que realizar actividades remuneradas y los hombres comienzan a tener una mayor presencia en cuanto a las labores domésticas y el cuidado de los hijos. Sin embargo, y aun con lo que significan estos acontecimientos en el cambio de estereotipos familiares, siguen siendo las mujeres quienes no importando su situación laboral, le brindan más tiempo al cuidado de los hijos. A razón de esto, el INEGI cuenta con datos donde se describen las principales actividades en el plano doméstico y el tiempo que dedica cada uno de los miembros de la familia mayores de doce años.

Indicadores de participación en actividades domésticas.

INDICADOR	HOMBRES	MUJERES
Promedio de horas a la semana dedicadas a las actividades domésticas	15.2	42.35
Tasa de participación en actividades domésticas	93.73	97.37



Elaboración propia.¹⁷²

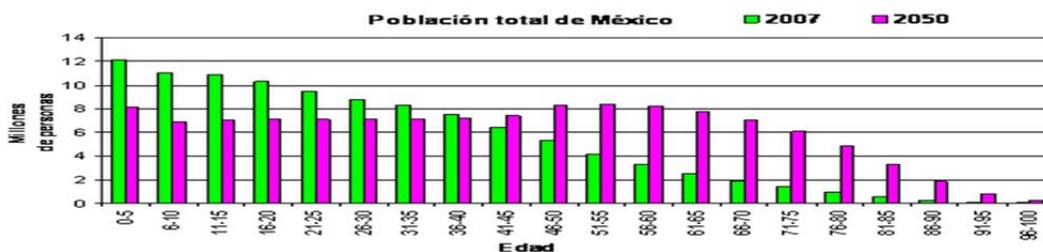
¹⁷² Elaboración propia en base a los datos de La Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2009, Op. Cit.

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

3.12 La cuota etaria y sus consecuencias en el servicio de estancias infantiles.

Las sociedades en el mundo, incluido México, comienzan a tener características que las hacen vulnerables. En particular, un aspecto a tomar en cuenta es el envejecimiento de la población. Actualmente, el deslizamiento del grueso de la población a estratos de mayor edad obedece a circunstancias tales como la disminución de la natalidad, y el aumento progresivo de la esperanza de vida. Ambos factores se reflejan en las proyecciones a futuro en donde, la pirámide poblacional comienza un proceso en donde se invierten los estratos de mayor número.

Estadísticamente estas situaciones conllevan consecuencias en todos los ámbitos, ya que los gobiernos deben estar conscientes de la existencia de nuevas necesidades. En la siguiente imagen se muestra el comportamiento demográfico de la población mexicana comparado con una proyección realizada con datos estadísticos del 2050.



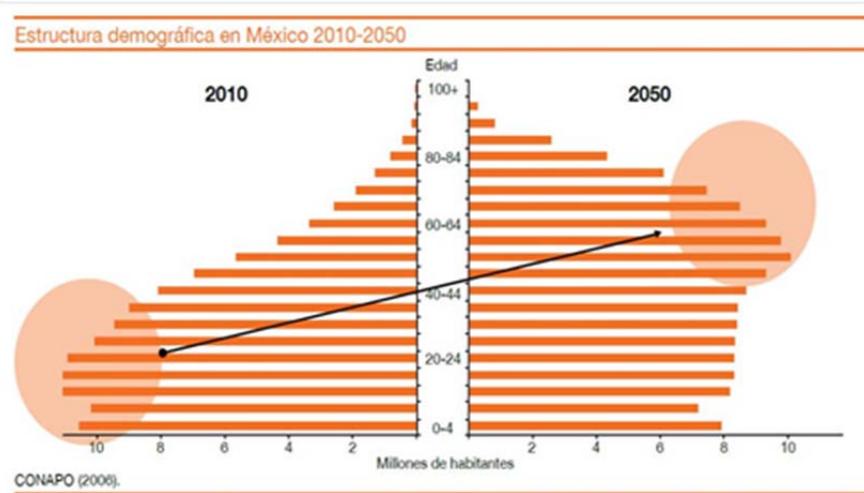
Tomado del artículo “Inversión de la pirámide poblacional en México”¹⁷³

Las pensiones, ocupan una parte primordial en el destino de los recursos de los institutos de seguridad social que a la vez son también los encargados de brindar el servicio de estancias infantiles. Si se toma en cuenta que la esperanza de vida aumentó, es natural concebir las consecuencias en las finanzas de los institutos de seguridad social. Al contar como todas las instituciones públicas, con recursos escasos, es fácil reconocer que habrá que sacrificar los recursos de otras

¹⁷³ <http://www.vivirseguero.com.mx/?p=209> consultado el 9 de marzo de 2013.

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

prestaciones. En la siguiente tabla se muestran los estratos que habrán de invertir sus números en los próximos años.



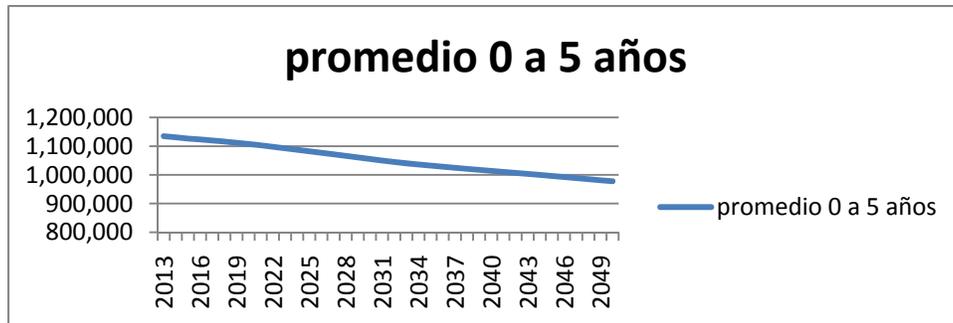
Tomado del artículo “Población, Salud y Economía”.¹⁷⁴

A efecto de esto, el servicio de estancias sigue ahora una política de subrogación y no de inversión en instalaciones propias, por lo tanto se echó mano de este esquema y se apuntaló en el sexenio de Felipe Calderón como una política asistencial que fuera punta de lanza en el desarrollo de las familias mexicanas.

Sin embargo, de acuerdo con las proyecciones habrá un punto de declive en donde el estrato que va de los 0 a los 5 años (población objetivo del servicio de estancias infantiles) comenzará una paulatina disminución, caso contrario con la población adulta que comenzará a incrementar sus números. La siguiente gráfica muestra el desarrollo de la población infantil en los próximos 37 años.

¹⁷⁴ <http://elsemanario.com.mx/categorias/revista/nota/24/poblacion-salud-y-economia> consultado el 10 de marzo de 2013.

CAPÍTULO III TENDENCIA Y PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN FUTURA DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.



Elaboración propia.¹⁷⁵

En conclusión, este fenómeno se debe tomar en cuenta ya que sirven para tomar decisiones adecuadas que para un óptimo desenvolvimiento de la población de tal manera que permitan el crecimiento económico de un país con las características de México, el cual hasta el momento ha desperdiciado, por la poca seriedad de las políticas públicas relacionadas en el plano económico y social, el bono demográfico explotado provechosamente en naciones en vías de desarrollo que comienza a colocarlos en los primero puestos de las potencias mundiales.

¹⁷⁵ Elaboración propia con datos de <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones> consultado el 9 de marzo de 2013.

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

4.1 Mejorar los sistemas de acceso a la información de estancias infantiles.

Uno de los grandes males que aquejan, desde siempre a los países de América Latina es la corrupción, consecuencia en parte de la opacidad en las actividades de gobierno y en la casi inexistente cultura de rendición de cuentas ante los ciudadanos. Y si bien es cierto que en los últimos años se realizaron esfuerzos por erradicar esta problemática, falta aún bastante para hablar de un verdadero acceso a la información pública gubernamental.

En México la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho y garantía de acceso a la información en sus artículos sexto, séptimo y octavo.¹⁷⁶ El primero menciona que el Estado Mexicano tiene la obligación de proteger el derecho a la información, no obstante hasta mediados de 2002¹⁷⁷ se creó la ley reglamentaria al respecto, denominada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental que sirvió para aclarar los vacíos legales que contenían las reglas de consulta que eran muy generales, pues se ocupaban de los procesos para limitar el uso de documentos gubernamentales, en este caso la información que podía ser consultada o no estaba a expensas del criterio de las autoridades y funcionarios de las diversas dependencias, los cuales manejaban discrecionalmente la información. A continuación se puntualizan las acciones de mejora específicas.

Para que los sistemas de acceso a la información alcancen un estado de madurez es necesario llevar a cabo medidas preventivas (desde el ámbito legislativo y

¹⁷⁶ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> consultado el 17 de diciembre de 2012
11 de junio de 2002

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

administrativo) para impedir que se maneje y controle unilateralmente la información por parte de los órganos de gobierno, en este caso por parte de las instituciones que ofrecen el servicio de estancias infantiles y en cambio llevar a cabo acciones que fomenten la participación de los padres de familia y la sociedad en general en los asuntos relacionados a los sistemas de estancias en sus diversas modalidades, todo bajo el esquema de seguridad garantizado por el marco jurídico que a la vez mantenga la intimidad de la información de quienes reciben el servicio. Las condiciones que debe reunir el fomento de la participación de los padres de familia y/o la ciudadanía en las estancias infantiles, deben estar encaminadas a captar la atención de todos aquellos que estén interesados en obtener información y darles garantías y un medio eficaz para que puedan acceder a la misma.

Es necesario instaurar un sistema jurídico en el cual quede claro cuáles van a ser los derechos y las obligaciones tanto de las instituciones como de la sociedad civil que acude a las mismas a pedir información. Particularmente que se puntualice, más allá de lo que pueda contener la Ley de Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y reglamente lo estrictamente concerniente a la información generada en los Sistemas de estancias infantiles. Si se llevan a cabo dichas acciones, tanto el acceso a la información como la transparencia en los asuntos relacionados al manejo de Estancias, se coadyuvará a terminar con las prácticas de corrupción y opacidad al interior de las instituciones que ofrecen el servicio. El acceso a la información es una muestra de madurez de un sistema democrático y tiene como consecuencia la consolidación de la transparencia gubernamental.

Se trata de informar a los usuarios del servicio y sociedad en general sobre el mecanismo y resultado de las evaluaciones aplicadas a las estancias infantiles y hacer partícipes a los padres de familia o tutores de los infantes en la revisión.

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

4.2 Establecer estándares y normas de calidad adecuados.

Todo producto o servicio tiene como finalidad satisfacer una necesidad determinada, y la capacidad de satisfacción de dicha necesidad es contantemente anunciada por los proveedores de productos y servicios buscando siempre ofrecer argumentos válidos para la compra de su producto o la contratación de algún servicio. Partiendo de esto, cuando el producto o servicio cumplen con su objetivo, se puede decir que son de calidad. La International Standards Organization (ISO)¹⁷⁸ menciona que calidad es “La totalidad de los aspectos y características de un producto, que le confieren aptitud para satisfacer las necesidades establecidas o implícitas”¹⁷⁹.

Una Norma de Calidad puede ser de corte internacional, regional o nacional; sin embargo, la definición general es la siguiente: “Es un documento, establecido por consenso y aprobado por un organismo reconocido (nacional o internacional), que proporciona, para un uso común y repetido, reglas, directrices o características para las actividades de calidad o sus resultados, con el fin de conseguir un grado óptimo de orden en el contexto de la calidad.”¹⁸⁰ En el ámbito nacional existen las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) las cuales son emitidas por el Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C. (IMNC) las cuales pueden ser utilizadas para la certificación de los diversos procedimientos que forman parte del servicio.

¹⁷⁸ De acuerdo con la página oficial www.iso.org, La Organización Internacional de Normalización es el mayor desarrollador mundial de estándares voluntarios internacionales para la mejora de los productos, servicios y buenas prácticas para ayudar a que los mismos sean más eficaces y eficientes.

¹⁷⁹ <http://www.aaspri.org.ar/Publicaciones/Concepto%20de%20Calidad%20segun%20normas%20ISO%20por%20J%20L%20Bonaventura.htm> consultado el 18 de diciembre de 2012.

¹⁸⁰ http://www.icontec.org.co/files/reglamento_de_normalizacion.pdf consultado el 18 de diciembre de 2012.

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

Algunas de las normas que se contemplan dentro del Catálogo de Normas del IMNC y que pueden ser implementadas para enriquecer el Servicio de estancias infantiles son:

- NMX-CC-9000-IMNC-2008: Describe los fundamentos de los sistemas de gestión de la calidad y especifica la terminología para los sistemas de gestión de la calidad.
- NMX-CC-9001-IMNC-2008: Especifica los requisitos para los sistemas de gestión de la calidad aplicables a toda organización que necesite demostrar su capacidad para proporcionar productos que cumplan los requisitos de sus clientes y los reglamentos que le sean de aplicación y su objetivo es aumentar la satisfacción del cliente.
- NMX-CC-9004-IMNC-2008: Proporciona directrices que consideran tanto la eficacia como la eficiencia del sistema de gestión de la calidad. El objetivo de esta norma es la mejora del desempeño de la organización y la satisfacción de los clientes y de otras partes interesadas.¹⁸¹

En el caso específico del Servicio de estancias infantiles se debe mantener, con ayuda de la certificación de calidad, un control estricto en el personal que brinda el servicio y quienes los evalúan, a fin de mantener la seguridad de los infantes y la confianza de los padres de familia.

4.2.1 Calidad total en el servicio de estancias infantiles.

La visión desfavorable, consecuencia de los acontecimientos trágicos ocurridos en estancias infantiles subrogadas, mantiene a la fecha una percepción general de falta de calidad en los servicios. La relación entre los prestadores y responsables del servicio con los padres de familia usuarios de las estancias hace necesario enfatizar el uso de herramientas que coadyuven a manejar una nueva visión en

¹⁸¹ <http://www.imnc.org.mx/ventadenormas/CATALOGODENORMAS01102012.pdf> consultado el 21 de diciembre de 2012.

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

donde se formalice la figura de la prestación de estancias como un servicio y los usuarios como sus clientes. Esto lo ofrece la calidad total.

De acuerdo con María Domínguez Serrano, la gestión de la calidad total es “una filosofía que requiere de una transformación de la cultura de la organización, frente a las anteriores técnicas de gestión que eran esencialmente herramientas.”¹⁸² La calidad total es en esencia un proceso continuo de evolución y que por estar sujeto al cambio, no se puede detener.

La calidad total se puede definir desde tres puntos de vista de acuerdo con Wilvan Avilan, estos a la vez se pueden aplicar a la realidad del servicio de estancias infantiles, puesto que de seguir con esta visión, el servicio y el usuario mantendrán una relación parecida al de una empresa y sus clientes. Los puntos de vista son:

- Principio unificador. Total dedicación a los clientes, para satisfacer sus necesidades.
- Los resultados. Clientes satisfechos y leales, el tiempo se reduce y bajan los costos.
- Herramientas y técnicas. Control de calidad, aseguramiento de la calidad, desarrollo organizacional y liderazgo.¹⁸³
-

4.3 Ética Pública en el servicio de estancias infantiles.

De acuerdo con María Clauda Caputi, el Estado “existe debido a que le es preciso satisfacer, en la mejor forma de lo posible, las necesidades del grupo social que le integra.”¹⁸⁴ Sin embargo, señala que el Estado no actúa con poderes ilimitados y que debe encuadrarse en los límites del camino ético ya que el reconocimiento de

¹⁸² <http://www.lapiedad.org.ar/base/Archivos/pg24-30.pdf> consultado el 16 de marzo de 2013.

¹⁸³ <http://es.scribd.com/doc/40359766/CALIDAD-TOTAL-%E2%80%93-REINGENIERIA-%E2%80%93-NORMAS-ISO-9000-venezuela> consultado el 15 de marzo de 2013.

¹⁸⁴ Caputi, María Claudia, “La ética Pública”, Buenos Aires, Ed. De Palma, 2000, pág. 1.

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

un orden de valores logra la existencia de estabilidad en la sociedad que le da origen.

La ética surge en la época antigua con la cultura griega, de su raíz etimológica podemos deducir la manera conceptual en que se concibió. De ahí que, proviene de la raíz griega ethos que significa manera de ser o hacer y el sufijo icos, perteneciente a. Entonces el concepto hace referencia a la rama de la filosofía que estudia la moral y la manera de juzgar de la conducta humana. 185 “Su función es producir pensamiento sobre el comportamiento del Estado, del servicio público, de los servidores públicos y de los políticos. Este pensamiento debe ayudar a definir el comportamiento de estos entes y trazar la frontera entre el bien y el mal en este ámbito y promover la probidad. “. 186

En el marco de la administración pública, en los últimos años, la ética pública como marco rector de las acciones de las instituciones, se ha afianzado gracias a la creación de órganos dentro de las instituciones que permiten la vigilancia y procuran el cumplimiento de los códigos de valores que rigen las actividades administrativas y de gobierno. Entre estos valores la transparencia, ya que cualquiera de los servicios que se ofrecen a los ciudadanos debe ser transparente en su obrar, ya que son estos quienes justifican su existencia. La ética funge entonces como un camino para “la reforma y modernización de la Administración Pública.” 187

La inclusión de la ética pública como una herramienta de cambio y mejora en el servicio de estancias infantiles tiene su razón de ser en el supuesto de incrementar los niveles de aceptación de la imagen del mismo ante los usuarios, ya que una de las consecuencias que implicó el acontecimiento de Sonora en instalaciones de una estancia infantil subrogada, fue la crítica severa de las instituciones que ofrecen la prestación y que se terminó de minar con el

¹⁸⁵ <http://etimologias.dechile.net/?e.tica> consultado el 16 de marzo de 2013.

¹⁸⁶ http://www.probidadenchile.cl/ver_articulo.php?cat=2&art=12 consultado el 16 de marzo de 2013.

¹⁸⁷ <http://info.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa1/20s.pdf> consultado el 17 de marzo de 2013.

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

descubrimiento de situaciones tales como el otorgamiento discrecional de contratos y licitaciones, nepotismo, mal uso y manejo de los recursos y opacidad en los procedimientos, desde el ámbito administrativo hasta el operativo.

4.4 Mejora de las condiciones laborales

El papel de las y los encargados del cuidado de los infantes en las Estancias, es aún poco valorada y pasa en ocasiones desapercibida por la sociedad en general y peor aún por las instituciones que les brindan la oportunidad de desempeñarse en tal labor en sus sistemas de estancias infantiles. De los esquemas señalados sólo el que pertenece las estancias propias del IMSS y el ISSSTE (y que al mismo tiempo es el de menor repercusión en cuanto a número de trabajadores y población atendida) puede garantizar el aumento en los salarios salarios y prestaciones, (reflejo intrínseco del costo de la guardería) del personal encargado del cuidado de los infantes.

No pasa así con los dueños de las estancias infantiles Subrogadas quienes tendrían, por las condiciones contractuales bajo las que brindan el servicio, que hacer recortes en otros ámbitos, por ejemplo la inversión en el mantenimiento de los espacios destinados a dicha tarea, reducción en la calidad de los materiales con los cuales se ofrece el servicio, reducción del personal encargado del cuidado de los infantes y en consecuencia una baja en la calidad de la Estancia.

Otro de los casos que causan alarma es el relacionado al sistema de Estancias que funcionan bajo el sistema del DIF-SEDESOL, que si bien en un principio estaban encaminados a instituir una forma de entrada y permanencia en el mercado laboral por parte las amas de casa que estuvieran dispuestas al cuidado de los hijos de sus vecinos, al final han mostrado que no pueden sustentar y mejorar sus condiciones laborales, ya que sus salarios dependen en parte de los

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

subsidios que el gobierno destina para este programa y en parte de las cuotas de los padres de familia.

Ante estas condiciones es difícil garantizar que el servicio pueda llevarse a cabo bajo condiciones de calidad ya que las buenas condiciones de trabajo permiten la estabilidad de los educadores y encargados de las Estancias lo cual disminuye la rotación del personal, se mantiene y mejora la calidad y de manera indirecta afectan positivamente el desarrollo de los niños.

Lo anterior dicho desde la perspectiva que sostiene que la estabilidad de los educadores y trabajadores de las Estancias crea vínculos entre estos últimos y los niños que se encuentran a su cargo, con una relación emocional y fomentando en los infantes aptitudes sociales e intelectuales que les permitan un desarrollo psicológico óptimo; mejorar las condiciones laborales del personal encargado del cuidado de los infantes se puede equiparar con la mejora de los trabajadores que brindan servicios primordiales a una sociedad: por ejemplo, los oficiales de policía, el cuerpo de bomberos, profesores, etc. los cuales brindan un servicio de calidad que en parte depende de la vocación, del ambiente laboral, de la ética de cada individuo y de las condiciones económicas.

En suma, mantener y mejorar los salarios y las expectativas de desarrollo laboral de los trabajadores de las estancias infantiles debe ser tomado como una inversión equiparable a la que se puede llevar a cabo en la parte física de las estancias infantiles (Instalaciones y recursos varios) ya que al final, es este el personal que con sus acciones puede garantizar o no el adecuado desarrollo integral de los infantes y mantener la confiabilidad de los padres de familia en la calidad del Servicio.

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

4.5 Mayor Formación Profesional a los Encargados de brindar el Servicio de Estancias y Fomento en la participación de los padres y familiares directos de los infantes en su educación y desarrollo.

Este apartado hace referencia a criterios que se deben implantar para hacer la diferencia entre el servicio que se ofrece en la actualidad y el que consigue cubrir las expectativas de calidad, eficiencia y confianza tanto de los infantes y de los padres de familia o tutores. De esta forma, se busca que en la medida de lo posible se cumplan estrictamente las condiciones que a continuación se mencionan:

- A) Formación interdisciplinaria orientada al campo de trabajo específico del cuidado de los infantes.
- B) Cuidadosa selección del personal en apego estricto a un perfil que cumpla con las características esenciales de conocimientos y experiencia en la rama del cuidado y educación infantil.
- C) Capacitación continua del personal de estancias infantiles que permita mantenerlos en contacto con las últimas innovaciones en las técnicas educativas y desarrollo integral en los infantes.
- D) Mantener una constante vigilancia del comportamiento de las personas que tienen un mayor contacto con los menores con adecuados controles de confianza y pruebas psicológicas que garanticen que son los adecuados para desempeñar dicha tarea.
- E) Con los anteriores criterios llevar a cabo la depuración de las plantillas de personal y adecuar los perfiles a las necesidades reales de manera continua.

A lo largo de la historia de los diferentes servicios, éstos se asocian generalmente con las mujeres, así por ejemplo, cuando se dio marcha a los programas de

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

Estancias de la Sedesol, uno de los fundamentos fue dar entrada al mercado laboral a las amas de casa que estuvieran en disponibilidad de tiempo y espacio para el cuidado de las madres trabajadoras de su localidad, fue una alternativa que, buscaba ser sustentable pero tuvo como consecuencia un descenso en el nivel del servicio y por otra parte fomentar situaciones sociales tales como el encasillamiento de la mujer en el papel encargada de los menores.

En este sentido se ha pasado por alto también el papel de los padres y demás familiares, que tienen un trato directo con los menores quienes deben mantener un rol más activo en la educación y desarrollo de los infantes. Es decir, los cuidados y la educación que se brindan en las estancias infantiles no tendrían razón de ser cuando no se les da una continuidad en el hogar. Por ello, es necesario que exista una comunicación directa entre los educadores y los padres de familia, para que sean éstos los que, en medida de lo posible, reafirmen lo aprendido en las Estancias.

Para ello es de suma importancia que se institucionalicen tiempos y reuniones entre los educadores y padres de familia, donde el tema central abarque más allá del comportamiento diario de los menores en las instalaciones, las necesidades materiales o bien el modo de pago de los servicios, ya que es importante capacitar también a los padres de familia para que sea el hogar el núcleo total donde se reafirman los conocimientos, valores y aptitudes inculcadas en las Estancias.

La instalación de mecanismos, en Estancias que ofrezcan las condiciones, de mecanismos que permitan a los padres saber en tiempo real cuáles son las condiciones de trato y comportamiento de los encargados de las Estancias, devendría en una mayor seguridad de parte de estos últimos, dado que se romperían las barreras generadas por la desconfianza hacia el trabajo del personal que ofrece el servicio y en caso de un buen desempeño de éste, brindaría la posibilidad de un ambiente de mayor comunicación.

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

4.6 Otorgar los recursos destinados al cuidado de los niños en servicios subrogados a los padres, mediante un procedimiento electrónico (tarjeta), y que sólo pueda ser usado en las estancias de la o las redes

Uno de los problemas que presenta el esquema de subcontratación o subrogación va de la mano con la forma en que se otorgan los recursos a los particulares. Es decir, las Instituciones otorgan éstos a las Estancias privadas que cumplan con ciertos requisitos descritos en las licitaciones. Sin embargo, la supervisión a la que son expuestas y los criterios bajo los cuales se les otorga un permiso de funcionamiento para brindar el servicio, no tienen como consecuencia un incremento en la calidad de este último. A sabiendas de que la subrogación no es un esquema del que se pueda prescindir inmediatamente, se puede iniciar una nueva manera de otorgar los recursos, trasladándolos a los padres o madres de familia quienes recibiría los recursos que cubren el costo del Servicio de manera directa, dándoles la libertad de elegir entre la oferta de Estancias, la que más se acerque a sus necesidades y exigencias de calidad.

Sin embargo, y ante las conjeturas que se puedan crear sobre si realmente los padres harán una elección de calidad o bien que prefieran ahorrar dichos recursos para utilizarlos en otros gastos familiares, se pueden establecer candados a las tarjetas, por ejemplo, que sólo puedan ser usados en la o las redes de Estancias y que sean solo los gastos de esta índole donde se puedan hacer válidos éstos recursos.

Así se lograría una ministración más equitativa de los recursos, ya que se invertiría la misma cantidad en cada uno de los infantes que aprovechan el servicio, pues la entrega de los subsidios a estancias infantiles se hace sin tomar en cuenta otros factores como la oferta y la demanda que hacen inequitativa la distribución.

De esta forma, se busca una coordinación entre la autoridad que permanece vigilante a las anomalías que pueda presentar el mercado del Servicio de Estancias, poniendo límites que respalden a los usuarios y no permitan abusos y

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

por otro lado aproveche las ventajas de la oferta y la demanda que tengan como consecuencia el aumento de la calidad, en una asociación que permita tomar lo mejor de ambas partes.

Un monedero electrónico es una herramienta que en este caso sirve para depositar interbancariamente recursos que de manera particular servirán para cubrir el costo de los Servicios de estancias infantiles. Entre las ventajas que se pueden explotar son:

- a) Es una alternativa al pago de los servicios más cómoda que el efectivo, por lo tanto este recurso no corre el riesgo de ser desviado hacia otras necesidades, lo cual asegura que será usado en su totalidad en su objetivo primordial.
- b) Dependiendo del número de hijos, los monederos pueden ser individuales o familiares.
- c) La institución que otorga los recursos del subsidio tiene control de la periodicidad con la que se deposita el pago y de la forma en que es cobrado el mismo, ya sea en parcialidades quincenales o mensuales, según sea el caso.
- d) Evita la discrecionalidad en el uso de los recursos.
- e) Pueden contener dentro del mismo chip información del infante incluso servir a la vez como identificación del mismo.

4.7 La alternativa del contrato de mutuo en el servicio de estancias infantiles.

La palabra contrato proviene de las raíces latinas contractus que significa acuerdo, reunido y sacado junto, que a su vez está formado por el sufijo con y tractus cuyo

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

significado es unión, convergencia y arrastrado, respectivamente.¹⁸⁸ Simental Franco, citando a la Enciclopedia Jurídica Mexicana dice que el contrato es un “Acto Jurídico bilateral que se constituye por el acuerdo de voluntades de dos o más personas y que produce ciertas consecuencias jurídicas (creación y transmisión de derechos y obligaciones) debido al reconocimiento de una norma de derecho.”¹⁸⁹

Según Fernando Tola Cires, “el mutuo o préstamo de consumo, es el contrato en virtud del cual, una persona transfiere a otra la propiedad de ciertas cosas que se pesan, numeran o miden, como el vino, el aceite, el trigo, la plata acuñada; de tal manera que el que las recibe debe devolver no las mismas cosas, sino cosas de la misma naturaleza y calidad.”¹⁹⁰

Así pues, “el mutuante entrega cosas fungibles a otro, llamada mutuuario, que se compromete a devolver, pasado un cierto tiempo, igual cantidad de cosas del mismo género y calidad, partiendo de la naturaleza de los bienes objeto del contrato de préstamo eran partidarios del carácter traslativo de dominio del mismo, pues la cosa objeto del contrato se entregaba para ser consumida, no había que devolver la misma cosa sino otra del mismo género, calidad y cantidad.”¹⁹¹ De las definiciones anteriores deducimos que en el Contrato de Mutuo figuran la parte del Mutuante, prestador o dador: el que entrega la cosa y el Mutuario, prestatario o receptor: el que recibe la cosa.

El contrato de mutuo aplicado al servicio de estancias infantiles puede fungir como una figura jurídica que permita la existencia de una relación contractual con derechos y obligaciones, pero sin fines de lucro, en donde los padres de familia

¹⁸⁸ <http://etimologias.dechile.net/?contrato> consultado el 20 de marzo de 2013.

¹⁸⁹ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derpriv/cont/21/dtr/dtr4.pdf> consultado el 18 de marzo de 2013.

¹⁹⁰ <http://hubertedinsonasenciodiaz.blogspot.mx/2008/09/contrato-de-mutuo-en-el-derecho-romano.html> consultado el 18 de marzo de 2013.

¹⁹¹ Ibidem.

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

tengan potestad para el usufructo de los servicios e instalaciones con la consecuente obligación de brindar un servicio de calidad.

4.8 Mantenimiento del costo mínimo y máximo en las cuotas fijadas en las estancias infantiles.

El mercado en la actualidad es el principal sistema usado como respuesta a los problemas económicos y financieros. Sin embargo, la historia muestra que el Mercado no es suficiente para corregir la problemática de una economía y en ocasiones, es este mismo sistema el que termina por agravar las cosas. Sin un ánimo maniqueo, también cabe señalar que el gobierno cuenta con limitaciones de índole política, social y administrativa para la resolver de manera expedita los problemas de la población. Es por ello que el Mercado y el Estado son conceptos, que al menos en la teoría económica, van de la mano y se complementan.

Cuando la política económica de un país como México comienza su desplazamiento hacia las políticas liberales como regentes de la misma, es de esperar repercusiones en la forma en que se administran los recursos y la estructura orgánica de la Administración Pública. Uno de los rubros que resiente primero estos reacomodos, es el referente a las Políticas y Programas Sociales.

Se trata de hacer disminuir la injerencia del gobierno en asuntos económicos y aumentar la participación de los particulares en áreas tuteladas por el Estado, por ejemplo la subrogación del Servicio de Estancias. Para ello, el Estado justifica la participación de los particulares bajo los argumentos de la imposibilidad y la poca solvencia para mantener los servicios. Sin embargo, dejar al Mercado el control del sistema económico y más aún las cuestiones relacionadas con gobierno y las políticas sociales, hace que el funcionamiento de los mismos sea expuesto a circunstancias como las fallas del Mercado.

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

Se entiende como fallo de mercado a “las situaciones en las que no funcionan concretamente los mecanismos de los precios, el término fallo de mercado se refiere por tanto a una situación en la cual alguna de las condiciones de competencia perfecta no se cumple y por lo tanto no se puede confiar en el mercado para alcanzar resultados óptimos de Pareto”¹⁹². Las fallas del Mercado pueden tener diversas causas, a saber:

- No hay definición de los derechos de propiedad.
- La información es imperfecta o incompleta.
- Hay un exceso en el costo de las transacciones.
- Existen barreras de entrada.
- No hay productos exactamente iguales ¹⁹³

Es por eso que el gobierno debe mantener una intervención al menos en el tema de la regencia del Servicio de estancias infantiles. Una forma es el mantenimiento de un costo mínimo y máximo en el precio de las cuotas. Suele usarse como estrategia cuando se considera que por sí solo el Mercado puede dañar a los consumidores, en este caso a los infantes que reciben el servicio. De manera que se puedan aprovechar las ventajas que implica su establecimiento. Por ejemplo, que no habrá consecuencias en la reducción de la calidad por la reducción misma de los costes para hacer más competitivo y rentable el servicio de las Estancias que se adhieran a esta forma de administración.

Se garantiza la estabilidad ante las fluctuaciones del mercado, derivadas de los ciclos y crisis que habitualmente ocurren por efectos de las fallas del mismo.

¹⁹² Vargas, David Tomás,

http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/facultad_agronomia/Imagenes/TEMA_1_Ecoagricola_II-2009.pdf
consultado el 22 de diciembre de 2011.

¹⁹³ Ibid.

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

Condiciones como ésta, que mantienen la solidez del servicio y permitan las condiciones para su crecimiento en extensión y calidad.

Otra de las consecuencias de esta propuesta va encaminada a que es el Estado y su control el que puede garantizar que se promuevan acciones de redistribución de los recursos y que la calidad en el Servicio de Estancias tienda a mejorar, ya que al menos teóricamente los fines en este rubro son el beneficio del mayor número de infantes, frente a los intereses particulares que representen los propietarios de estancias infantiles con un esquema subrogado.

4.9 Mejorar la Redistribución de los recursos.

El Estado a lo largo de la historia ha intervenido en asuntos económicos motivado en parte para dar soluciones a las fallas del Mercado, no basta con la vigilancia y directrices estatales en materia de política social y su apertura a los entes privados, sino que es necesario llevar a cabo una mejora en la distribución de los recursos, ya que con eso se estará previendo una mayor equidad e igualdad en el servicio que se brinda a los Infantes.

En México, no existe una visión homogénea en cuanto a la orientación que debe seguir el desarrollo pedagógico de los diferentes esquemas de estancias infantiles, y menos se puede hablar de ecuanimidad al momento de la asignación de los presupuestos, para las diferentes Instituciones encargadas del funcionamiento del servicio de estancias infantiles, con la existencia de estancias privadas la problemática se agrava, ya que no se pueden comparar, desde el punto de vista de calidad y recursos con las estancias infantiles públicas, sin importar el esquema al que pertenezcan, ya que la gran mayoría de las Estancias en el país se encuentran por debajo de estos niveles.

Según Roberto Francisco Gerhard Tuma, sólo el 10% de los niños en edad de recibir el servicio se encuentran dentro de la cobertura del mismo, por ello, una mayor redistribución repercutiría de manera positiva en cerca del 90% de la

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

población infantil en México,¹⁹⁴ y puede mejorar las condiciones generales del servicio, por ejemplo, el salario del personal que se encuentra al cargo de los infantes, implementar una mayor inversión en instalaciones y el uso de materiales educativos que eleven la calidad del servicio.

La redistribución de los recursos cuenta con una repercusión social importante desde el punto de vista que señala la existencia de familias, que por razones económicas prescinden del uso de estancias infantiles, dado que no pueden costear las cuotas, ni cuentan con seguridad social, o por su ubicación geográfica. Esto va de la mano a que también la distribución de los recursos puede ser una buena estrategia que permita una expansión de la cobertura de forma sustentable.

Adicionalmente, otra de las estrategias que funcionarían para garantizar que las estancias infantiles cuenten siempre con la solvencia económica y de recursos que necesita para otorgar un servicio de calidad, sería la de elaborar candados presupuestales que no permitan que los recursos sean utilizados por las Instituciones en otras áreas y mantener una estricta vigilancia por medio de auditorías anuales realizadas por la Auditoría Superior de la Federación, y no sólo en casos excepcionales como el de la guardería ABC en Sonora, en cuyo caso se trató de una auditoría especial directamente solicitada por la Cámara de Diputados a su órgano fiscalizador.

Valdría la pena analizar si es aún conveniente otorgar el gasto de manera federalizada, ya que si bien esto permite una fiscalización más eficaz, también se podría considerar otras formas de distribuir los recursos, para lo cual es necesario integrar un verdadero Sistema Nacional de estancias infantiles, que no solo unifique las cuestiones pedagógicas, sino que emplee bases operativas que admitan la posibilidad de entregar los recursos “sectorizadamente”, es decir, dejar en claro si este Sistema Nacional operará bajo el sector salud o el sector social.

¹⁹⁴ Roberto Francisco Gerhard Tuma, “Un diálogo sobre los servicios de cuidado infantil en México”, <http://www.unicef.org/mexico/spanish/PremioUNICEF2009.pdf>, consultado el 26 de diciembre de 2011.

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

4.10 Inversión antepuesta a la subrogación.

Buena parte de los recursos que se otorgan a través de las instituciones de seguridad social y la Sedesol para el rubro de estancias infantiles es destinado a subsidios y el pago del esquema de subrogación. Esta estrategia fue tomada por la incapacidad de las instituciones públicas para hacer frente a la demanda del servicio. Uno de los principales motivos para allegarse a esta solución paliativa fue que se redujeron los costes operativos y se amplió la cobertura. Se dejó de lado la inversión en nuevas instalaciones.

La propuesta está focalizada a que de manera gradual se deje de depender de los particulares y sus servicios con la inversión de parte de los recursos en un fondo que centralice, priorice y los distribuya en nuevas instalaciones, materiales didácticos, seguridad y estabilidad laboral para empleados en las zonas del país que por sus características poblacionales y ubicación, necesiten de estancias infantiles totalmente regidas por el gobierno. Es una estrategia que presenta resultados a mediano y largo plazo, pero permite asegurar la permanencia y sustento del servicio sin la necesidad de recurrir a los particulares.

4.11 Mejorar los procesos de licitación de estancias infantiles poniendo énfasis en el posible tráfico de influencias o nepotismo al interior de las instituciones que están solicitando el servicio a los particulares.

Durante el mes de mayo de 2012 se dio a conocer que el esquema de estancias infantiles de la Sedesol, así como parte del servicio subrogado de Estancias del IMSS y el ISSSTE, fueron merecedores del segundo lugar del premio ONU al servicio público. Dichos programas aprovechan el sistema de guarderías comunitarias para incrementar su capacidad y cobertura. Dichos programas se ven envueltos en una serie de irregularidades que desde un inicio empañan su imagen y calidad del servicio. Dichas fallas operativas quedan al descubierto de manera fortuita debido principalmente a la tragedia del junio de 2009, donde murieron casi medio centenar de infantes.

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

Tras el suceso, se llevaron a cabo investigaciones y una revisión exhausta de las condiciones operativas de la Estancia donde ocurrieron los hechos y también del esquema en general. Con la revisión llevada a cabo por órganos de fiscalización como la ASF, ONG's y por el Poder Judicial, se llegó a la conclusión de la existencia de poco apego a los lineamientos operativos óptimos para brindar el servicio. Así pues, quedó al descubierto que el concurso de las licitaciones que permitían a los particulares otorgar el servicio era inexistente, pues se otorgaban de manera directa y discrecionalmente. Se implicaron elementos como el nepotismo y el tráfico de influencias para dar los permisos de operación de estancias infantiles.

Teniendo esto como antecedente, es necesario mantener controles estrictos en materia de convocatorias y concurso de las licitaciones, ya que en caso contrario se eleva el riesgo de caer en situaciones de negligencia que terminan por causar tragedias como la antes descrita. Adicional a esto, debe quedar completamente prohibida la participación de familiares de los servidores públicos que brinden sus servicios en los diferentes órganos de gobierno, hasta por lo menos el cuarto grado de parentesco, ya que de esta manera se garantiza una disminución en la discrecionalidad y el nepotismo al interior de las instituciones implicadas en el servicio.

4.12 Establecimiento de requisitos estrictos para la contratación de servicios subrogados.

Habrán casos en los cuales será necesario mantener por un tiempo indeterminado el servicio subrogado, debido a que la cobertura con instalaciones propias no llegará a una estabilidad en años próximos. Para este caso se deben establecer requisitos presentados por los particulares en donde éstos cubran los mínimos recursos de seguridad al interior de las instalaciones, así como demostrar que cuenta con el personal y los materiales necesarios para ofrecer un servicio equiparable en calidad a las estancias infantiles de las Instituciones gubernamentales.

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

Las consecuencias inmediatas de estas medidas llevarán a una mayor confiabilidad de los padres de familia y la seguridad que implica la no reducción de la calidad del servicio contra la calidad del mismo.

4.13 Benchmarking como herramienta de mejora en la calidad del servicio de estancias infantiles.

El mejoramiento en el servicio de estancias infantiles supone la implementación de los mejores procesos para obtener resultados óptimos, basado en la experiencia de las instituciones líderes en el ramo. Absorber y adaptar las prácticas es un modo, que tienen las instituciones encargadas de brindar el servicio de superar los puntos críticos que se les presentan.

Para este propósito existe una herramienta que puede ser usada en los procedimientos susceptibles a elevar su calidad para desarrollar la prestación, es decir, el benchmarking.

La traducción literal del concepto lo define como evaluación comparativa; sin embargo, una de las definiciones formales dada por David T. Kearns menciona que más que una herramienta, se trata de un “proceso continuo de medir productos, servicios y prácticas contra los competidores más duros o aquellas compañías reconocidas como líderes en la industria.”¹⁹⁵ Por otra parte, Robert C. Camp, señala que se trata de “un proceso de búsqueda e implementación de las mejores prácticas.”¹⁹⁶

Existen coincidencias en ambas definiciones y en el caso del servicio de estancias, este proceso se podría implementar primero para saber cuál es la situación competitiva frente a las organizaciones líderes en el ramo, a manera de autoevaluación y posteriormente determinar las áreas o procesos que se pueden

¹⁹⁵ <http://www.sht.com.ar/archivo/marketing/benchmarking.htm> consultado el 20 de marzo de 2013.

¹⁹⁶ www.econ.uba.ar/www/seminario/g268/Benchmarking.doc consultado el 20 de marzo de 2013.

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

mejorar. En este caso, las instituciones públicas se podrían acercar a los casos de instituciones en otros países, o internamente de las estancias infantiles privadas que manejan procesos innovadores que pueden ser aplicados al sector.

La implementación del mismo se puede llevar a cabo de diversas maneras y depende en ocasiones del autor al que se consulta el número de fases para ponerlo en funcionamiento; sin embargo, se pueden dilucidar partes sustanciales del proceso, que a continuación se puntualizarán.

- a) Fase de Planeación: formaliza acciones encaminadas a responder el qué, quién y cómo. Es decir, tener conocimiento de que proceso o procesos serán afectados por el benchmarking, contra que organización o empresa líder se hará la comparativa y el método de recopilación de la información que arrojará el análisis, así como su formato.
- b) Fase de análisis: implica la comprensión de los procesos llevados a cabo en la organización sujeta a análisis y diferenciar los puntos en los que existe una ventaja operativa, una paridad o donde las prácticas propias son superiores a las analizadas.
- c) Comunicación: de los hallazgos derivados de la investigación de procesos a los responsables de las prácticas de probable mejora, ya que son estos de quienes dependen que la asimilación y ejecución del benchmarking tenga el éxito esperado.
- d) Acción: llevada a término mediante planes de trabajo específicos en donde se aclare el orden de las acciones, los recursos asignados, las responsabilidades de cada área y la aplicación de supervisión continua.

Por ser un proceso continuo, puede ser sujeto a cambios que se dan en la marcha de cualquiera de las fases que lo componen, por lo tanto es inevitable mantener presente la posibilidad de un cambio en los parámetros, que tiene como fin último mantener actualizados los indicadores para garantizar el objetivo del benchmarking en una organización o de un servicio, por ejemplo el de estancias infantiles.

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

4.14 Administración Estratégica en el servicio de estancias infantiles.

El concepto de estrategia se originó en el ámbito militar, incluso su origen etimológico hace referencia al mismo ya que sus raíces son *estratos* ejército y *ago* hacer o dirigir.¹⁹⁷ En el ejército y durante la batalla existen situaciones que permean en la configuración de la estrategia. Estos son recursos limitados, inquietud respecto al comportamiento de las situaciones externas, la exigencia de organizar acciones (en ocasiones en tiempo limitado y a distancia) y la incertidumbre del funcionamiento interno y de capacidades propias.

En este sentido, la administración estratégica es: “un conjunto de decisiones y acciones administrativas que determinan el rendimiento a largo plazo de una corporación. Incluye el análisis ambiental (tanto externo como interno), la formulación de la estrategia (planificación estratégica o a largo plazo), implementación de la estrategia, así como la evaluación y el control. Por lo tanto, el estudio de la administración estratégica hace hincapié en la vigilancia y la evaluación de oportunidades y amenazas externas a la luz de las fortalezas y debilidades de una corporación. Conocida originalmente como política empresarial, la administración estratégica incorpora temas como planificación estratégica, análisis ambiental y análisis de la industria.”¹⁹⁸

De este enfoque el servicio de estancias infantiles se puede beneficiar de la exanimación de los factores internos factibles a mejora y de los externos que coadyuven al pronóstico de situaciones adversas y evitarlas.

Así mismo, este concepto es una herramienta de diagnóstico que evalúan características internas y externas de una organización y brinda parámetros confiables para la toma de decisiones. En el caso de las estancias infantiles, las consecuencias pueden ser favorables en la medida de que se incluya para mejorar

¹⁹⁷ <http://etimologias.dechile.net/?estrategia> consultado el 21 de marzo de 2013.

¹⁹⁸ <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/ADMestrategicaypolitica/01.pdf> consultado el 22 de marzo de 2013.

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

aspectos de planeación y ejecución de los diversos procedimientos que conforman el servicio.

4.15 Esquema Pedagógico Nacional Único.

La visión pedagógica y educativa que se le da a los diversos esquemas de estancias infantiles ha llevado a que existan diferencias sustanciales que tienen como consecuencia una desigualdad en la calidad en la instrucción y formación de los infantes. Al respecto, la presente propuesta se focaliza en un proyecto pedagógico-educativo integral que sirva como base, en las edades tempranas de permanencia en las estancias infantiles, para entrar a un sistema educativo que esté acorde y de continuidad a una enseñanza asentada en nuevas técnicas pedagógicas.

Las estancias infantiles son los espacios en donde los infantes encuentran por primera vez la oportunidad de desarrollar habilidades cognoscitivas, físicas y sociales para su pleno desarrollo. Estos espacios deben representar en el menor la ocasión ideal para aprender a aprender, es necesario aprovechar las habilidades inherentes de la mayoría de los menores en edad de recibir el servicio, en este caso producir en el menor la curiosidad por aprender, y que sea esta habilidad la que lo motive a ver en los centros educativos un espacio de recreación y al cual están dispuestos a asistir voluntariamente por las expectativas positivas que esto produce en su ánimo.

De esta forma aparecen alternativas desde el campo de la pedagogía que podrían ayudar con el cometido, con la aplicación de métodos como el de Erikson y Piaget. De acuerdo con el primero, las consideraciones psicológicas y sociales de los infantes se centran principalmente en las implicaciones del ego en el desarrollo humano, el cual sólo se puede entender desde el contexto de la sociedad a la que pertenece el individuo, habiendo entonces una relación entre el ego y la contraposición de las fuerzas sociales que influyen en el desarrollo de las

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

personas, dependiendo del momento de la vida en el cual se da esta interacción.

199

Erikson divide la vida en ocho etapas de desarrollo psicosocial, mismas que se caracterizan por una crisis emocional que puede tener dos alternativas de solución, una favorable y la otra desfavorable, en cuya resolución se da paso a un nivel superior de desarrollo. En el caso del desarrollo de un nuevo esquema para las estancias infantiles solo se pondrá énfasis en las cuatro primeras etapas que describen el comportamiento de los infantes.

Las cuatro primeras etapas del desarrollo psicosocial de Erikson.

Crisis Central	Edad	Solución Positiva	Solución Negativa.
Confianza básica vs desconfianza	Desde el nacimiento hasta los 18 meses.	La confianza en el cuidador se ha convertido en certeza interior y capacidad de predictibilidad traducida en confianza en el infante.	Temor y ansiedad, causadas por las desatenciones físicas y psicológicas que hacen que el infante desconfíe de su entorno.
Autonomía vs duda	De los 18 meses a los 3 años.	Sensación de vales, afirmación de lección y voluntad. El entorno favorece la independencia y estos el orgullo y la buena voluntad.	Pérdida de autoestima. La sensación de control externo excesivo hace dudar de uno mismo y de los otros.
Iniciativa vs culpa	De los 3 a 6 años	Capacidad para aprender, para comenzar actividades y para disfrutar de las metas alcanzadas.	Incapacidad para manejar una posición de éxito, se es consciente del fracaso, inculca la sensación de culpabilidad y temor.
Laboriosidad vs inferioridad	De los 6 años hasta la pubertad	Se aprende el valor del trabajo, y se adquieren habilidades y competencias que ayudan a ordenar las cosas y hacerlas funcionar.	Frustración ante el fracaso que conducen a una sensación de no pertenencia y una creencia de inferioridad.

Elaboración propia.²⁰⁰

¹⁹⁹ <http://www.earlytechnicaleducation.org/spanien/cap2lis4es.htm> consultado el 2 de enero de 2012.

²⁰⁰ Elaborado con base en <http://www.earlytechnicaleducation.org/spanien/cap2lis4es.htm> consultado el 5 de enero de 2012.

CAPITULO IV PROPUESTAS DE MEJORA Y ÁREAS DE OPORTUNIDAD DEL SERVICIO SUBROGADO DE ESTANCIAS INFANTILES.

Otra de las teorías que se pueden aplicar al nuevo esquema pedagógico nacional es la de Piaget. Según Piaget, las etapas del desarrollo cognitivo son:

1. Etapa sensorio-motora (0-2 años) donde los niños muestran una vivaz e intensa curiosidad por el mundo que les rodea, su conducta está dominada por las respuestas a los estímulos;
2. Etapa preoperacional (2-7 años) en la que el pensamiento del niño es mágico y egocéntrico, creen que la magia puede producir acontecimientos y los cuentos de hadas les resultan atractivos, además se cree el centro de todos los sucesos, que todas las cosas giran en torno a él, resultándole muy difícil ver las cosas desde otro punto de vista;
3. Etapa de las operaciones concretas (7-11 años), el pensamiento del niño es literal y concreto, puede comprender que $8+11=19$, pero la formulación abstracta, como la de una ecuación algebraica, sobrepasa su captación, y
4. Etapa de las operaciones formales en el nivel adulto, es capaz de realizar altas abstracciones y efectuar (11-15 años), aquí el niño ingresa inferencias, es la etapa correspondiente a las facultades superiores de los seres humanos.²⁰¹

En la psicología actual está teniendo lugar una “revolución cognitiva”. En los últimos tiempos renació el interés por la cognición, la formación de conceptos y el pensamiento y gran parte de este entusiasmo es atribuible a la influencia de Piaget. El país debe invertir en este nuevo esquema ya que sobre las instancias educativas más básicas, es donde se ha de fundamentar un sistema de instrucción pública que permita a los infantes llegar hasta la educación superior.

²⁰¹ <http://pedagogia.mx/jean-piaget/> consultado el 5 de enero de 2012.

CONCLUSIONES

La Ciencia Política y la Administración Pública son áreas de las ciencias sociales que focalizan su objeto de estudio en el Estado y el Gobierno respectivamente. Por la naturaleza que vincula ambos conceptos, contraen una relación en el plano teórico y en el escenario práctico.

Explicar el concepto Estado a quienes son ajenos a sus características, origen y elementos, es una tarea difícil y que ha sido deformada por los juristas debido a sus definiciones sucintas y formalistas en exceso, al grado de equiparar al Estado con el Derecho. La dimensión abstracta del mismo hace complejo discernir su significado, pero aquí se postula la concepción política.

Maquiavelo mostró una línea de aproximación a la definición del término. Mencionó, “Todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres han sido y son, republicas o principados.” El Estado no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera de la sociedad; tampoco es la realidad de la idea moral, ni la imagen y realidad de la razón.

El Estado es producto de la sociedad políticamente organizada cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se persuade de su irremediable contradicción por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurarlos y es por esto que se crea el Estado.

Se hace necesario un poder situado por encima de la sociedad, llamado a amortiguar el choque entre opositores y mantenerlos en el orden. Y ese poder nacido de la sociedad pero que se pone por encima de ella y se compensa en ella más y más, es el Estado.

Conviene entender al Estado de acuerdo con las funciones, obligaciones, facultades y atribuciones de su gobierno, mismas que se traducen en el acto de tomar decisiones que afectan a la comunidad sobre la cual ejerce autoridad, además de procurar el bienestar, orden y seguridad de la misma.

CONCLUSIONES

El Estado de bienestar es producto de la consolidación del capitalismo y su proceso de industrialización, la construcción y predominio de los estados-nación europeos organizados de forma burocrática, un proceso de secularización, la existencia de un sistema internacional estable, el crecimiento económico y el aumento de la capacidad de consumo después de la segunda guerra mundial.

El gobierno es el grupo de personas que controlan del aparato del Estado para cumplir con sus fines; esencialmente, tomar decisiones en beneficio de toda la comunidad y hacer valer la normatividad para facilitar la convivencia social. Procede de la raíz latina gubernare que hacía referencia al acto de dirigir una embarcación y quien se encargaba de dicha tarea era el gobernador.

El gobierno procede de la idea de orientación o dirección presente en un escenario político, el cual define sus acciones a partir de un marco jurídico que contiene valores y principios tales que permiten regular el accionar de la parte instrumental del Estado.

La administración pública en acción divide sus actividades en planeación, integración, organización, dirección, control y evaluación, actividades vinculadas para cumplir fines y metas mediante un conjunto de organizaciones que tienden a satisfacer necesidades de la sociedad. Sólo hay administración pública cuando aparece históricamente el Estado y su gobierno.

La administración pública supone un conjunto de mecanismos destinados a mejorar las condiciones de vida de la población con el fin de asegurar adecuados niveles de ocupación e ingresos salariales, sistemas de transferencias para la cobertura de contingencias que afectan necesidades básicas de las personas y proveer servicios sociales y ciertos bienes.

La seguridad social es un beneficio que otorga la ley a los individuos que habitan el territorio nacional. Su cobertura se incrementa de manera exponencial respondiendo a la creciente población y la inclusión de grupos vulnerables, que no estaban contemplados en alguno de los sistemas aseguradores.

CONCLUSIONES

La concesión administrativa es un medio para entregar a los particulares las actividades y el aprovechamiento de los recursos federales en situaciones donde la Administración Pública no los puede atender, al no contar con los medios organizacionales o por inconveniencia política, es un acto por el cual se da poder a ciertos individuos sobre una parte de la administración pública.

El “outsourcing”, plantea delicados retos de relaciones humanas, Significa utilizar el conocimiento, la experiencia y la creatividad de nuevos proveedores a los que anteriormente no se recurría, un servicio exterior a la compañía y que actúa como una extensión de los negocios de la misma, pero que es responsable de su propia administración.

Subrogación, es el acto de modificar las condiciones de un contrato para sustituir a una persona (física o jurídica) por otra en el ejercicio de un derecho o el cumplimiento de una obligación existente en dicho contrato. Es otra de las formas de transmisión de las obligaciones por cambio de acreedor.

En México, no existe un único sistema de seguridad social, ya que como lo marca la ley hay una serie de peculiaridades que hacen distinto el trato hacia los grupos de trabajo. De esta forma, según José Narro, hay cuatro grandes entidades que destinan sus recursos a porciones de la población diferentes.

El ISSSTE, atiende las necesidades de quienes laboran en las dependencias y órganos del gobierno mexicano. El IMSS presta servicios a los empleados contratados por un patrón particular, de manera establecida en la ley, Pemex y las fuerzas armadas destinan recursos para dar atención a quienes laboran o laboraron en sus estructuras.

El servicio de estancias en el país encuentra su fundamento jurídico en el artículo 123, fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el texto original, que es “De Utilidad Social el establecimiento de cajas de seguros populares como los de invalidez, de vida, de cesación involuntaria en el trabajo, de accidentes y de otros con fines similares.”

CONCLUSIONES

Al momento de privatizar instituciones públicas, la acción administrativa es la última en delegar, ya que es precisamente ésta la que no permite la libre maniobra de los recursos monetarios que desean los entes particulares y que les permite controlar y condicionar el precio del servicio y los usuarios del mismo.

La causa que originó la aplicación del modelo de outsourcing en este servicio, de manera paralela en el IMSS y el ISSSTE, fue la de tratar de mitigar el alto número de casos que se mantenían en la lista de espera para acceder a este derecho. La centralización del servicio también contribuyó a que se tomara la alternativa de ceder a manos de particulares la administración del servicio.

La concesión administrativa es el medio dentro del Estado moderno, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de los recursos federales, en virtud de que la administración pública no está en condiciones de desarrollarlos, y los confiere a una persona mediante una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la prestación de un servicio público.

De los tres sistemas de Estancias de alcance nacional que funcionan actualmente, sobresalen las Estancias englobadas en el rubro de DIF-Sedesol, que a partir del sexenio de Felipe Calderón, se incrementaron exponencialmente en la capacidad de instalaciones y volumen de beneficiarios.

La ideología empresarial de los gobiernos panistas influyó directamente en la política social del país, este rubro se ligó con el crecimiento económico, en México, desde que comenzó la institucionalización de los servicios de Estancias Infantiles en los años cincuenta y hasta los años ochenta, el gobierno tuteló dicho servicio, y asumió la construcción, operación y expansión del sistema.

El servicio de estancias infantiles obedeció a las necesidades de la población infantil y a las conquistas de género de las mujeres que se integraron al sector laboral. Los gobiernos que se sucedieron a lo largo de las últimas tres décadas del

CONCLUSIONES

siglo XX y con los primeros años del siglo XXI trataron de mantener una fachada progresista y moderna en cuanto al discurso de las políticas sociales.

El papel de los padres de familia ha cambiado la llegada del nuevo siglo, desde un punto de vista social y cultural, se considera como normal el hecho de que la mujer llegue a otras esferas de actividad. Aunado a esto la economía y sus fluctuaciones hacen que tengan también, por necesidad, que sumar a sus labores domésticas un trabajo remunerado.

Las sociedades en el mundo, incluido México, manifiestan características que las hacen vulnerables. En particular, un aspecto a tomar en cuenta es el envejecimiento de la población. Estadísticamente tal situación conlleva consecuencias en todos los ámbitos, ya que los gobiernos deben atender nuevas necesidades.

Como la esperanza de vida aumentó, tiene consecuencias en las finanzas de los institutos de seguridad social. Al contar como todas las instituciones públicas, con recursos escasos, habrá de sacrificar recursos de otras prestaciones. A efecto de esto, el servicio de estancias sigue ahora una política de subrogación y no de inversión en instalaciones propias.

En México la Constitución Política estableció el derecho y garantía de acceso a la información en sus artículos sexto, séptimo y octavo, gracias a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental que sirvió para aclarar los vacíos legales que contenían reglas de consulta muy generales.

El acceso a la información muestra la madurez de un sistema democrático y procura la consolidación de la transparencia gubernamental. Se trata de informar a los usuarios del servicio público y sociedad en general sobre el mecanismo y resultado de las evaluaciones aplicadas a las estancias infantiles y hacer partícipes a los padres de familia o tutores de los infantes en la revisión.

El Servicio de Estancias Infantiles se debe mantener, con ayuda de la certificación de calidad, un control estricto en el personal que brinda el servicio y de los que

lo evalúan, a fin de mantener la seguridad de los infantes y la confianza de los padres de familia.

La relación entre los prestadores y responsables del servicio con los padres de familia usuarios de las estancias, enfatiza el uso de herramientas que coadyuven a manejar una nueva visión donde se formalice la figura de la prestación de estancias como un servicio y los usuarios como sus mandantes. Esto lo ofrece la calidad total.

La inclusión de la ética pública como una herramienta de cambio y mejora en el servicio de estancias infantiles tiene su razón de ser en el supuesto de incrementar los niveles de aceptación de la imagen del gobierno ante los usuarios, ya que una de las consecuencias que implicó el acontecimiento de Sonora, explica la debacle electoral del panismo en 2012.

Mantener y mejorar los salarios y las expectativas de desarrollo laboral de los trabajadores de las Estancias Infantiles es una inversión equiparable a la de a la de la parte física de las Estancias Infantiles (Instalaciones y recursos varios) ya que al final, es el personal quien puede garantizar o no el adecuado desarrollo integral de los infantes y mantener la confiabilidad de los padres de familia en la calidad del Servicio.

La instalación de mecanismos, en Estancias que ofrezcan las condiciones, que permitan a los padres saber en tiempo real cuáles son las condiciones de trato y comportamiento de los encargados de las Estancias, devendría en una mayor seguridad, dado que se romperían las barreras generadas por la desconfianza hacia el trabajo del personal que ofrece el servicio.

Un monedero electrónico sirve para depositar interbancariamente recursos que cubrirían el costo de los Servicios de Estancias Infantiles, logrando una ministración más equitativa de los recursos, al invertir la misma cantidad en cada infante del servicio, pues la entrega de los subsidios a Estancias Infantiles se

hace sin tomar en cuenta otros factores como la oferta y la demanda que hacen inequitativa la distribución.

El contrato de mutuo aplicado al servicio de estancias infantiles puede fungir como una figura jurídica que permita la existencia de una relación contractual con derechos y obligaciones, pero sin fines de lucro donde los padres de familia tengan potestad para el usufructo de los servicios e instalaciones con la consecuente obligación de brindar un servicio de calidad.

La redistribución de los recursos tiene una repercusión social importante pues señala la existencia de familias, que por razones económicas prescinden del uso de Estancias Infantiles, dado que no pueden costear las cuotas, ni cuentan con seguridad social por su ubicación geográfica. Esto va de la mano a que también la distribución de los recursos puede ser una buena estrategia que permita una expansión de la cobertura de forma sustentable.

Es necesario mantener controles estrictos en materia de convocatorias y concurso de las licitaciones, ya que en caso contrario se eleva el riesgo de caer en situaciones de negligencia que terminan en tragedias, estas medidas llevarán a una mayor confiabilidad de los padres de familia y la seguridad que implica la calidad del servicio contra la ineficiencia del mismo.

El mejoramiento en el servicio de estancias infantiles demanda mejores procesos para obtener resultados óptimos, basados en la experiencia de las instituciones líderes en el ramo. Absorber y adaptar las prácticas exitosas es un modo plausible para las instituciones que brindan un mejor servicio al superar los puntos críticos que enfrentan.

Las Estancias Infantiles son espacios donde los infantes encuentran la oportunidad de desarrollar habilidades cognoscitivas, físicas y sociales para su progreso, deben representar la ocasión ideal para aprender a aprender, aprovechar las habilidades inherentes de la mayoría de los menores en edad de recibir el servicio, en este caso producir en el menor la curiosidad por aprender

CONCLUSIONES

El país debe invertir en un nuevo esquema de atención infantil ya que sobre las instancias educativas más básicas, es donde se fundamenta un sistema de instrucción pública que permita a los infantes tener bases sólidas que les permitan llegar hasta la educación superior.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrade Sánchez, Eduardo, “Teoría general del Estado”, México, editorial Harla, 1987.
- Barzelay, Michel, “La nueva gestión pública”, México, Fondo de cultura económica, 2003.
- Bobbio, Norberto, “Estado, gobierno y sociedad”, México, Fondo de cultura económica, 2004.
- Bozeman, Barry, “Public Management. The State of Art , Jossey-Bass” , California , 1993.
- Burlaud, Alain y Laufer Roamin, “Dirección Pública y Legitimidad”, INAP, Madrid, 1989.
- Brenifer, Oscar, “ El Estado y la sociedad”, México, Editorial Edere, 2006.
- Caputi, María Claudia, “La ética Pública”, Buenos Aires, Ed. De Palma, 2000.
- Carbonell, Miguel, “Estado constitucional y globalización”, México, Editorial Porrúa, 2001.
- Cansino, César y Covarrubias, Israel, “En el nombre del pueblo. Muerte y resurrección del populismo en México”, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Centro de Estudios de Política Comparada, México, 2006.
- Crespo, José Antonio, “Para entender el Estado”, México, Nostra ediciones, 2006.
- De la Hidalga, Luis, “Teoría General del Estado”, México, Editorial Porrúa, 2008.
- Delgado Moya, Rubén, “Derecho a la seguridad social”, Editorial sista, México, 1991.
- Engels, Federico en Lenin, Vladimir Ilich, “El Estado y la revolución”, México, Editorial Grijalbo, 1973.traducción del Instituto de Marxismo-Leninismo, Moscú.
- García Nieto, Héctor Ulises (Coordinador), “El instituto mexicano del

seguro social y la crisis financiera de esquema de jubilaciones y pensiones de sus trabajadores”, México, Instituto de estudios del trabajo, 2004.

- Giner, Salvador, et. Al., “Buen gobierno y política social”, Editorial Ariel, Barcelona, 1997.
- Gonzales Roaro, Benjamín, “La seguridad social en el mundo”, Siglo veintiuno editores, México, 2003.
- Gordillo, Agustín. “Derecho Administrativo”, T I, 9na edición, México, 1979.
- Guerrero, Omar, “Del Estado gerencial al Estado cívico”, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1999.
- Gutiérrez Arriola, Angelina, “México dentro de las reformas a los sistemas de salud y de seguridad social en América latina”, UNAM-SIGLO XXI Editores, México, 2002.
- Harmon, Michel, et. Al, “Teoría de la organización para la administración pública”, México, Coed. Fondo de cultura económica y Colegio nacional de ciencias políticas y administración pública a.c.
- Jellinek, Georg, en López Portillo y Pacheco, José, “Génesis y teoría general del Estado moderno”, México, ediciones IEPES-PRI, 1976 .
- Jellinek, Georg,” Teoría general de Estado”, México, Compañía editorial continental, 1958, Prólogo del traductor, XXXIII.
- Kelsen, Hans, “Teoría general del Estado”, México, Ediciones Coyoacán, 2005.
- Mainer, Carlos, “La administración pública mexicana” ,Tercer milenio, México, 2000.
- Maquiavelo, Nicolás, “El príncipe”, Madrid, ediciones de la Universidad de Puerto Rico, 1955, traducción de Luis Arocena.
- Martínez, Gabriel, “El Estado mexicano de bienestar”, México, Editorial Porrúa, 2006.
- Mayer, Otto, “Derecho administrativo Alemán”, T. IV, Buenos Aires, Editorial de Palma, 1949.
- Meyer, Rosa María, “Instituciones de Seguridad Social”, México, Editado por INAH, 1975.

- Mijares Sánchez, Mario Raúl, “Gestión pública, última llamada para México”, Veracruz, Universidad Hernán Cortes, 2002.
- Mishra en Ochando Claramunt, Carlos, “El Estado del bienestar”, Barcelona, Ariel, 1999.
- Narro Robles José, “La seguridad social en los albores del siglo XXI”, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Nizard, Lucien en Sanabria López, Juan José, “La ciencia de la administración pública: un enfoque político de la actividad administrativa del Estado en el marco de la globalización”, México, Universidad Nacional Autónoma de México/ ENEP Acatlán, 2002.
- Peters, Guy, “Política de la burocracia”, México, Coed. Fondo de cultura económica y Colegio nacional de ciencias políticas y administración pública a.c., 2001.
- Plasencia Díaz, Adriana, “Gerencia Pública”, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994.
- Rothery, Brian, “Outsourcing”, Limusa- Noriega editores, México, 1996.
- Ruiz Naufal, Víctor, “Constitución. Seguridad social y solidaridad”, Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1992.
- Serra Rojas, Andrés, “Derecho Administrativo”, T I, México, Porrúa, 9na edición, 1979.
- Íbid., “Diccionario de Ciencia Política”, 2ª edición, vol. 2, Facultad de Derecho-UNAM, FCE, México, 1999.
- Solís Soberón, Fernando Comp., et. Al., “La seguridad social en México”, Coed. Centro de Investigación y docencia económica y Fondo de cultura económica, México, 1999.
- Uvalle Berrones, Ricardo, “Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea”, México, Coed. Universidad Autónoma del Estado de México e Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1998.
- Waldo, Dwight, “La administración pública en el cambio social”, Madrid, Escuela nacional de administración pública, 1974.

- Wilson, Woodrow, en Sánchez Gonzales, José Juan, “Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México”, México, Coed. Miguel Ángel Porrúa grupo editorial e Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, 2004.

HEMEROGRAFÍA

- Arvizu Arriola, Juan, “Acusan riesgo en guarderías de IMSS e ISSSTE”, El Universal (versión electrónica), México, Miércoles 7 de abril de 2010, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/671365.html>, consultado el 16 de noviembre de 2010.
- Revista Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, “Teoría General de la Concesión”, Vol. II, 1970-1971, p. 248, Caracas Venezuela.
- Revista del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, “Estudio sobre la concesión administrativa y su definición”, Año 1, T I, Nov. 1964, p. 54 Gto., México.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

- <http://www.dif.gob.mx/diftransparencia/media/DGPI-InformeResult-Ene-Dic09.pdf>
- <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>
- <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=84>
- INEGI, IMSS. Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2009, <http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=msoc20&s=est&c=17051>,
- Álvarez de Vicencio, María Elena, “Realidad de la mujer mexicana y propuestas para mejorar su situación”, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/55/pr/pr22.pdf>

- Artículo primero de la Ley de Los sistemas de ahorro para el retiro, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/52.pdf>
- Díaz Limón, José, “ La seguridad social en México, un enfoque histórico” , <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revjurdp/cont/2/art/art2.pdf>
- Ordmond, Derry, et. al., <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/013-febrero-1999/nueva-gerencia-publica-bfque-tomar-y-que-dejar>.
- <http://www.earlytechnicaleducation.org/spanien/cap2lis4es.htm> consultado el 5 de enero de 2012.
- Gerhard Tuma, Roberto Francisco, “Un diálogo sobre los servicios de cuidado infantil en México”, <http://www.unicef.org/mexico/spanish/PremioUNICEF2009.pdf> consultado el 15 de diciembre de 2011
- <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/ADMestrategicaypolitica/01.pdf>
- http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=subrogacion
- <http://definicion.de/gobierno/>
- <http://eleconomista.com.mx/foro-economico/2013/08/14/utilidad-compartida-versus-concesiones>
- <http://elsemanario.com.mx/categorias/revista/nota/24/poblacion-salud-y-economia>
- <http://es.scribd.com/doc/40359766/CALIDAD-TOTAL-%E2%80%93-REINGENIERIA-%E2%80%93-NORMAS-ISO-9000-venezuela>
- http://enciclopedia_universal.esacademic.com/139833/subrogaci%C3%B3n
- <http://etimologias.dechile.net/?contrato>
- <http://etimologias.dechile.net/?e.tica>
- <http://etimologias.dechile.net/?estrategia>
- <http://etimologias.dechile.net/?gobernar>
- <http://etimologias.dechile.net/?gobierno+>
- http://goodrichriquelme.com/PDF/ASPECTOS_INCONSTITUCIONALES.pdf
- <http://hubertedinsonasenciodiaz.blogspot.mx/2008/09/contrato-de-mutuo-en-el-derecho-romano.html>

- <http://info.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa1/20s.pdf>
- <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/124.htm?s=> , (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1974. modificado por la reimpresión de la constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986.)
- <http://leyco.org/mex/fed/92.html>
- <http://normateca.issste.gob.mx/view.asp?sesion=201101080023027967&infocard=200704041516477088&d=Y>
- <http://pedagogia.mx/jean-piaget/>
- <http://www.aaspri.org.ar/Publicaciones/Concepto%20de%20Calidad%20segun%20normas%20ISO%20por%20J%20L%20Bonaventura.htm>
- <http://www.angelfire.com/nv/filofagia1/concep.html>
- http://www.angelfire.com/wizard2/r_mendoza/TRANSMISI_N_DE_LAS_OBLIGACIONES.htm
- <http://www.dif.gob.mx/diftransparencia/media/DGPI-InformeResult-Ene-Dic09.pdf>
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142.pdf>
- <http://www.earlytechnicaleducation.org/spanien/cap2lis4es.htm>
- <http://www.euroresidentes.com/vivienda/hipotecas/diccionario/subrogacion.htm>
- http://www.icontec.org.co/files/reglamento_de_normalizacion.pdf
- <http://www.imnc.org.mx/ventadenormas/CATALOGODENORMAS01102012.pdf>
- <http://www.imss.gob.mx/guarderias/marcolegalser.guard.htm>
- <http://www.imss.gob.mx/guarderias/servicios.htm>
- <http://www.issste.gob.mx/derechohabientes/ebdis/index.html>
- http://www.issste.gob.mx/issste/mision_.html
- <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>
- <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derpriv/cont/21/dtr/dtr4.pdf>
- <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/1/art/art4.htm>

- <http://www.lapiedad.org.ar/base/Archivos/pg24-30.pdf>
- http://www.mundodescargas.com/apuntes-trabajos/derecho/decargar_concepto-de-gobierno.pdf
- http://www.omarguerrero.org/libros/gerencia_publica.pdf
- http://www.probidadenchile.cl/ver_articulo.php?cat=2&art=12
- <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=81>
- http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/documentos_pdf/Prog_Sectorial_WEB.pdf
- http://www.senado.gob.mx/content/sp/com/content/estatico/content/minisitios/ss/documentos_consulta/docs/memoranda/1.pdf
- http://www.senado.gob.mx/content/sp/com/content/estatico/content/minisitios/ss/documentos_consulta/docs/memoranda/1.pdf
http://www.senado.gob.mx/content/sp/com/content/estatico/content/minisitios/ss/documentos_consulta/docs/memoranda/1.pdf
- <http://www.sht.com.ar/archivo/marketing/benchmarking.htm>
- <http://www.redalyc.org/pdf/267/26700314.pdf>
- <http://www.unicef.org/mexico/spanish/PremioUNICEF2009.pdf>
- <http://www.vivirseguero.com.mx/?p=209>
- [Imms.gob.mx](http://www.imms.gob.mx)
- Ley para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/185.pdf>
- Programa institucional 2007-2012,
http://www.issste.gob.mx/www/issste/documents/programa_institucional.pdf
- Roberto Francisco Gerhard Tuma, “Un diálogo sobre los servicios de cuidado infantil en México”,
<http://www.unicef.org/mexico/spanish/PremioUNICEF2009.pdf>
- STyPS, “Información laboral diciembre 2012”,
http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/pdf/perfiles/perfil%20nacional.pdf
- Vargas, David Tomás,

http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/facultad_agronomia/Imagenes/TE_MA_1_Ecoagricola_II-2009.pdf

- www.econ.uba.ar/www/seminario/g268/Benchmarking.doc
- www.iso.org

NORMATIVIDAD CONSULTADA

- Constitución Política de los EUM, Texto conforme al Diario Oficial, Tomo V, 4ª. Época, No. 30, Lunes 5 de febrero de 1917, pp.149-161.consultado el 13 de noviembre de 2010.
- Constitución Política de los EUM, artículo 123, consultado en 14 de noviembre de 2010, (reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 31 de diciembre de 1974. modificado por la reimpresión de la constitución, publicada en el diario oficial de la federación el 6 de octubre de 1986.)
- Ley del ISSSTE, publicada en el DOF el 21/12/1995, última modificación 09/07/2009, consultado el 5 de Diciembre de 2010.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el DOF el 31/03/2007, consultado el 15 de Diciembre de 2010.
- Ley de los sistemas de ahorro para el retiro publicada en el DOF el 23/05/1996, última modificación, 09/04/2012, Consultado el 5 de Diciembre de 2010.
- Ley General de Salud, publicada en el DOF el 07/02/1984, última modificación 24/04/2013, consultado 13 de Diciembre de 2010.
- Ley para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, publicada en el DOF el 29/05/2000, última modificación 19/08/2010, consultada el 21 de agosto de 2010.
- Reglas de Operación del Programa de Estancias Infantiles, consultado el 29 de Noviembre de 2010.

- NOM 167-SSA1-1997. Para la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos mayores y
- Reglamento del Servicio de Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.