



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN ESTRUCTURAL EN LOS
PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN APLICADOS A LAS
INSTITUCIONES PÚBLICAS. EL CASO DE LA GUARDERÍA ABC**

TESIS

PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA

ELSA ALEJANDRA RUIZ SANTILLÁN

TUTOR

DR. MAXIMILIANO GARCÍA GUZMÁN
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MÉXICO, D.F., JUNIO DE 2014.

Dedicatoria

Al arquitecto del universo, que es energía, ley, armonía y sabiduría; Dios, como yo lo concibo. A los bondadosos arcángeles y a los 49 angelitos muertos y 104 heridos el 5 de junio de 2009 en el incendio de la Guardería ABC, a causa de la corrupción en nuestro país, esperando a que algún día se haga justicia y se dignifique al pueblo de México.

Reconocimiento especial

A la Dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros y al Dr. Maximiliano García Guzmán,
por contribuir a la asesoría de este trabajo.

Con respeto, a los sinodales y lectores del presente trabajo. Fue un honor el haber
recibido su conocimiento académico:

Dr. Francisco Patiño Ortiz
Dr. Ricardo Uvalle Berrones
Dr. Khemvirg Puente Martínez

Agradecimientos

Con todo cariño a mi mamá.

Por todo el apoyo incondicional, respetuoso y solidario que me brindaron:

Mi padre espiritual, Prof. Froylán M. López Narváez

Mtra. Eva del Carmen Medina Amezcua

Ángel César Junco

Maestro Carlos Rego

Lic. Samuel Arellano

A mis amigos músicos por compartir alegría en mi vida.

¿Los padres pueden tener conocimiento del riesgo en que están sus hijos? ¿Con base en qué van a establecer su criterio? Por su puesto que no es evidente para los padres el que no hay control, el que no hay vigilancia, el que hay un caos en los contratos; esto, los padres no lo pueden determinar no lo pueden conocer.

Ministro Arturo Zaldívar

Parecía sacado de un libro de terror... me quedé ida porque no sabía lo que había pasado... sabía que se había quemado la guardería pero no entendía, ¿cómo o qué?, ¿quién?, ¿por qué los niños?

Mari Campos, madre de Lucía

Teníamos la seguridad que era una guardería del IMSS, por eso teníamos la confianza de que nuestros hijos estaban bien atendidos. Hoy sabemos que hay un desorden en el sistema de guarderías plagado de irregularidades. Para empezar, no sabíamos que era subrogada, ni siquiera conocíamos el término *subrogación*. No sabíamos que estaba siendo atendida por particulares, y que estos particulares jamás vieron a nuestros hijos como seres humanos, sino los vieron siempre con un modo de tener utilidades a través de un negocio... Fue después de que ocurrió la tragedia que salieron a relucir los nombres de los dueños, personas emparentadas con el poder político, con el poder social, y funcionarios del gobierno del estado... fue cuando supimos que era subrogada.

Julio César Márquez, padre de Yeyé

El caso de la guardería ABC pone muy en evidencia, una estructura política muy corrompida, corroída, con una derrota ética. La guardería ABC puso en evidencia el tráfico de influencias, el incumplimiento de la ley, negligencia, la corrupción, la desatención en caso de crisis, la indolencia, el caso se hizo mayor, cuando no se atendió de inmediato a los hijos heridos y a las familias...

Emilio Álvarez Icaza

La tragedia de la guardería es irreparable. La muerte de 49 niños suscitó, y con razón, un fuerte clamor de justicia. Los responsables de esas muertes y de las decenas de heridos, con secuelas para toda la vida, deberían ser castigados. La impunidad es una de las peores constantes de nuestra vida social y empezar a revertirla resulta una tarea estratégica si es que se desea construir una convivencia medianamente civilizada. Pero más allá, como en su momento en relación a otros casos que investigó la propia Corte, deberíamos pensar en la forma en que se va a impartir justicia. Digo justicia no un remedo, no un sucedáneo. Porque bajo el diseño actual, haga lo que haga la Corte, quedará como el cohetero dado que la normatividad no fomenta la justicia sino “otra cosa”.

José Woldenberg

El caso ABC indica que la Corte es buena para perderse en formalismos y para evadir el ejercicio de su tarea como órgano controlador del poder, pero menos buena a la hora de construir un discurso jurídico que la convierta en la garantía efectiva de nuestros derechos fundamentales... No cabe duda que la facultad de “investigación” de la Suprema Corte es ciertamente extraña.

Miguel Carbonell

Si la muerte de 49 niños y la lesión de 104 más no es suficiente para que la SCJN considere responsabilidades y actúe en consecuencia, cabe preguntarse, ¿qué tendrá que suceder para que así lo haga?

Juicio Ciudadano

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO. INSTITUCIONES Y CORRUPCIÓN.	21
1.1 ¿QUÉ ES UNA INSTITUCIÓN?	22
1.1.1 INSTITUCIONALISMO Y NEOINSTITUCIONALISMO	25
1.1.2 EL ENFOQUE “ESTRATÉGICO-RELACIONAL” CRÍTICA AL NEOINSTITUCIONALISMO	29
1.2 EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN ESTRUCTURAL EN LAS INSTITUCIONES	32
1.2.1 ELEMENTOS O VARIABLES DE LA CORRUPCIÓN ESTRUCTURAL	44
CAPÍTULO II. LAS GUARDERÍAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	58
2.1 REFERENTES DE LA PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL	64
2.1.1 LA SUBROGACIÓN	71
2.2 INSTRUMENTOS LEGALES INTERNACIONALES	77
2.3 INSTRUMENTOS LEGALES NACIONALES	79
2.4 ESQUEMAS DE GUARDERÍAS EN EL IMSS	82
2.5 LA TRANSFERENCIA DE LAS GUARDERÍAS DEL IMSS A PARTICULARES	88
CAPÍTULO III. EL CASO DE LA GUARDERÍA ABC	98
3.1 ESPECIFICACIONES DE LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES DEL IMSS A LA GUARDERÍA ABC, S.C.	100
3.1.1 EL CONVENIO Y LAS CLÁUSULAS DEL CONTRATO DE SUBROGACIÓN DE LA GUARDERÍA ABC	106
3.2 LA POSTURA DE LAS INSTITUCIONES ANTE EL CASO DE LA GUARDERÍA ABC	113
3.2.1 EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS)	113
3.2.2 GOBIERNO ESTATAL Y MUNICIPAL	115
3.2.3 GOBIERNO FEDERAL	118
3.2.4 LAS RECOMENDACIONES DE LA CNDH	122
3.2.5 AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE GUARDERÍAS (IMSS)	128
3.2.6 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	132
3.3 ELEMENTOS DE CORRUPCIÓN ESTRUCTURAL EN EL CASO DE LA GUARDERÍA ABC	139
3.4 EL PELIGRO EN LAS GUARDERÍAS	160
3.5 RESUMEN DE LAS VARIABLES DE LA CORRUPCIÓN ESTRUCTURAL	165
CONCLUSIONES	171

ANEXO	179
A. LOS DUEÑOS DE LAS GUARDERÍAS SUBROGADAS DEL IMSS	179
B. FUNCIONARIOS SEÑALADOS POR LA CORTE	181
C. INFOGRAFÍA EL ABC DE LA IMPUNIDAD	183
D. LISTA DE LOS NIÑOS QUE FALLECIERON EN LA GUARDERÍA ABC	184
E. ARTÍCULOS DE ESPECIALISTAS SOBRE EL CASO DE LA GUARDERÍA ABC	186
BIBLIOGRAFÍA.....	202
HEMEROGRAFÍA.....	209
REFERENCIAS ELECTRÓNICAS.....	214

INTRODUCCIÓN

Ante el acontecimiento de la Guardería ABC subrogada por el IMSS, corresponde a los distintos actores e instituciones generar sus versiones e hipótesis según sus propios criterios y competencias. Por su parte, la academia busca una explicación de lo ocurrido para aportar sus interpretaciones. El presente trabajo es un análisis que examina el caso de la Guardería ABC dentro de un marco teórico con temas relativos al gobierno y los asuntos públicos. Se define que el acontecimiento de la Guardería ABC fue un hecho resultado de la corrupción en las instituciones y que puede explicarse desde el enfoque de la corrupción estructural y su vinculación con los procesos de privatización, específicamente la subrogación.

Las instituciones definidas como sistemas de reglas sociales que regulan el comportamiento y generan seguridad de expectativas por medio de normas,¹ históricamente se han visto dañadas por la corrupción. Es importante para este análisis estudiar las causas que deterioran esta esfera del gobierno y exponer la forma en que la corrupción a nivel estructural se ha instalado en las instituciones.

Las nuevas instituciones surgen como el resultado de procesos históricos, políticos y económicos mundiales. Sin embargo, es relevante aclarar que el fenómeno específico que se va a estudiar en la presente investigación consiste en identificar el proceso en el que la corrupción a nivel estructural se instala en las instituciones, en este caso en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en relación con las guarderías subrogadas, ejemplificado en el acontecimiento de la Guardería ABC.

¹ Nohlen, Dieter, Rainer-Olaf Schultze et al. (2006). *Diccionario de Ciencia Política, Teoría, Métodos y Conceptos*. México: Porrúa, p.721.

El planteamiento del problema comienza con la discusión sobre los enfoques de las teorías institucionales: el institucionalismo, el neoinstitucionalismo y la crítica a estos enfoques.

Sobre la conceptualización, podemos destacar que para Peters Guy una institución trasciende a los individuos e implica grupos, a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores.²

Para Ayala Espino, las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales.³

Las instituciones sirven para la regulación de conflictos por medio de normas explícitamente diseñadas, es decir, son sistemas de orden que garantiza el Estado, por medio de las leyes. Las instituciones actúan como la estructura de organización del gobierno y de la administración pública, asimismo, éstas otorgan derechos y deberes a los miembros de una sociedad, además constituyen y legitiman actores administrativos, autoridades y patrones de interpretación de leyes, de comportamiento y de vínculos entre el individuo y la misma institución.

En este trabajo, la institución que se analiza específicamente será el Instituto Mexicano del Seguro Social, en relación con las guarderías subrogadas, y de esta manera se identificará cómo es que la corrupción afectó esta estructura institucional, llegando al caso extremo del acontecimiento de la Guardería ABC.

La corrupción en las instituciones es un acto nocivo, una alteración, y se considera como el aprovechamiento indebido de la administración de un patrimonio común en forma de desviación de los fines de la función pública.

² Peters Guy, B. (1999). *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa, p. 36.

³ Ayala Espino, J. (1999). "Instituciones y economía." *Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: FCE, p. 64.

La corrupción en el gobierno se refiere al abuso del poder público, cargos, o nombramientos con el fin de obtener utilidad privada, para beneficiar a terceras personas a través de violaciones a las normas.⁴

Las acciones corruptas se llevan a cabo secretamente y están dirigidas en contra de los intereses públicos. Las formas de corrupción política son continuas e independientes del tipo de sistema político: aparecen en democracias y en regímenes autoritarios, en sociedades tradicionales, y en sociedades modernas.⁵

La corrupción puede ser de tipo material o inmaterial y tomar forma de conflicto de intereses, colusión, opacidad, impunidad o soborno. La corrupción se relaciona con el clientelismo, las concesiones y los privilegios de la clase política.

En lo que se refiere específicamente al enfoque de la corrupción estructural, esta postura economista señala que la corrupción tiene que ver con actos nocivos generados desde las más altas estructuras de gobierno y realizados por funcionarios públicos de alto nivel en su relación con particulares.

La corrupción, además de enriquecer a burócratas en lo individual, tiene un efecto social inicuo sobre el funcionamiento general de los mercados y competitividad. La corrupción en la que están involucrados los altos funcionarios puede producir graves distorsiones en el funcionamiento del gobierno y la sociedad.⁶

En un sentido político, la corrupción estructural se refiere a la utilización o abuso de altos cargos públicos en beneficios específicos y a la utilización de estos como una plataforma para obtener privilegios particulares. La corrupción estructural constituye un fenómeno político, un problema social y económico a nivel mundial que afecta al gobierno y la justicia social.

⁴ Nohlen, Dieter, Rainer-Olaf Schultze et al. *Op. cit.*, p. 295.

⁵ *Ibíd.*, p.p. 721-722.

⁶ Rose-Ackerman, S. (2001). *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. México: México: Siglo XXI, p. 51.

La corrupción estructural a través de los conflictos de interés es la más factible en la relación de lo público y privado. La corrupción estructural en el sector institucional aparece con la colusión de los particulares y los políticos de alto rango.

En ocasiones, la corrupción estructural en las instituciones aparece velada en formalismos que la legitiman e impiden apreciar su sentido desfavorable. Esta corrupción ha sido identificada y se refiere a aquellos actos administrativos que cumplen con las formalidades legales, pero que en los hechos significan actos de corrupción. Por ejemplo, un funcionario que puede tener simultáneamente varios empleos, en el sector público y privado, o un funcionario que deja el cargo público y se incorpora al privado, o también es el caso de un funcionario público con actividades oficiales y con nexos en actividades privadas o con contratos particulares vinculados con honorarios extras.

La corrupción estructural constituye un fenómeno político, un problema social y económico a nivel mundial que afecta al gobierno y la justicia social. “Es precisamente esta corrupción estructural con su red de complicidades la que hoy desvirtúa íntegramente al Estado, mercado y sociedad.”⁷

La investigación del caso sobre la Guardería ABC subrogada por el IMSS abordará el enfoque de la corrupción estructural, partiendo del estudio de las instituciones. La importancia del presente estudio de caso consiste en demostrar el peligro del fenómeno de la corrupción estructural inmerso en las instituciones públicas.

El acontecimiento de la Guardería ABC figura como un hecho que ilustra el fenómeno de la corrupción estructural, donde las consecuencias afectaron a la población más vulnerable y dieron como resultado la muerte de 49 niños y 104

⁷ Sandoval Ballesteros, I.E. (2009). *Corrupción y Transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad.* (coord.). México: Siglo XXI-Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM), p. 19.

heridos con afectaciones psíquicas, físicas y psicológicas, 79 de ellos con lesiones de quemaduras graves en el 80% de sus cuerpos, o con alguna pérdida de algún miembro; todos menores de cinco años.

De acuerdo con documentos oficiales, entre los beneficiados de la subrogación de guarderías del IMSS, se encuentran funcionarios y políticos de alto nivel. La Guardería ABC operaba en situaciones irregulares, no cumplía con la normatividad y violaba ley.

La relevancia de revisar el presente estudio de caso se centra en la preocupación referida a que en toda la República mexicana, operan guarderías del IMSS del sistema de subrogación, la mayoría de estos centros en situaciones irregulares.

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación denunció que sólo 14 de mil 480 guarderías subrogadas cumplen con los requisitos establecidos por la ley.”⁸

El objetivo general de este trabajo consiste en explicar las condiciones que auspician la corrupción a nivel estructural en las instituciones públicas. Específicamente en el caso de la Guardería ABC

La pregunta de investigación que hemos de contestar es la siguiente: ¿Cuáles son las condiciones que auspician el fenómeno de la corrupción a nivel estructural?

⁸ Proceso. (2010, 1 de marzo). “Bours y Molinar, responsables de tragedia en guardería: SCJN”. En *Proceso*. Redacción. México: Esfuerzo. Recuperado de <10. www.proceso.com.mx/?p=108087>.

Las hipótesis que se presentan son las siguientes:

1. Las instituciones públicas son susceptibles a ser capturadas por la corrupción, durante los procesos de asociación público- privados.
2. Una institución corrompida desde las más altas estructuras del gobierno es vulnerable a ser capturada por intereses, y un Estado capturado revestido con legalidad es nocivo para la seguridad social, por lo tanto, se necesita buscar modificaciones en el orden institucional para tipificar claramente el delito de corrupción y reformas para sancionar severamente a los corruptos, así como políticas públicas para la prevención, y procedimientos que auspicien la Ley de Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas.
3. El caso de la Guardería ABC, como consecuencia de la corrupción estructural, es un ejemplo ilustrativo y emblemático que exhibe a la población más vulnerable de nuestro país, como víctima de los altos funcionarios públicos corruptos que laboran en nuestras instituciones.
4. Las condiciones que auspician la corrupción estructural en las instituciones son las siguientes: conflictos de interés, colusión entre el sector público y privado, la influencia de la discrecionalidad, impunidad y opacidad.

En la presente investigación se trabajó arduamente para dar respuesta a la pregunta de investigación y la comprobación de hipótesis, usando la estrategia metodológica cualitativa denominada: análisis de contenido a partir de un estudio de caso. El objetivo de este método es describir la importancia de los documentos y la variedad de análisis en sus distintas etapas.

El uso de documentos que abordan los temas sobre teorías institucionales, institucionalismo, neoinstitucionalismo, privatizaciones y corrupción, de diversos autores, versiones y enfoques, enriquece el presente análisis de contenido, que a su vez se complementa con aportaciones propias del autor.

El análisis de contenido es una técnica de interpretación de textos, ya sean escritos, grabados, filmados u otra forma diferente donde puedan existir toda clase de registros de datos, transcripción de entrevistas, discursos, protocolos de observación, documentos, videos, el denominador común de todos estos materiales en su capacidad para albergar un contenido que leído e interpretado adecuadamente nos abre las puertas al conocimiento de diversos aspectos y fenómenos de la vida social.⁹

Las definiciones operacionales de las etapas de análisis de contenido son: el universo, la muestra, la unidad de análisis, la unidad de contexto, la categoría, la codificación y la cuantificación.¹⁰

El universo está conformado por publicaciones provenientes de diferentes fuentes. La muestra está conformada por artículos publicados en las fuentes. El criterio para escogerlos está determinado por su relación con el tema. La unidad de análisis está compuesta por las palabras relacionadas con la conceptualización. Las unidades de estudio o contexto están definidas bajo el criterio textual.

Con base en la agrupación mencionada se han clasificado los artículos revisados, según su pertenencia a una o más de las áreas determinadas, como base para identificar las semejanzas o las diferencias en el manejo de los referentes utilizados.

⁹ Andreú Abela, J. (2011). *Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada*. Universidad de Granada, p. 2.

¹⁰ *Ibíd.*, p. 41.

El análisis de contenido puede concebirse como un conjunto de procedimientos que tienen como objetivo la producción de un meta-texto analítico en el que se representa el corpus textual de manera transformada.¹¹

En lo que se refiere al estudio de caso, se sabe que éste ha sido utilizado por científicos desde el siglo XIX, por lo tanto, la definición ha sido abordada por distintos pensadores. La importancia de la contextualización del estudio de caso se relaciona con componentes de la investigación que hacen eficiente esta estrategia: las fases del estudio, descripción inicial del caso, antecedentes, contenido, la recolección de datos e información, las tipologías, herramientas y recomendaciones para este tipo de estudio.

Los estudios de caso poseen sus propios procedimientos y clases de diseños. Según Sampieri, se pueden definir como “estudios que al utilizar los procesos de investigación cuantitativa, cualitativa o mixta; analizan profundamente una unidad para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar alguna teoría.”¹² Esta definición los sitúa más allá de un tipo de diseño o muestra, pero ciertamente es la más cercana en la actualidad.

La unidad o caso investigado puede tratarse de un individuo, una familia, institución, objeto, sistema, organización, hecho histórico, desastre natural, comunidad, municipio, departamento o estado, una nación.¹³

Esta estrategia metodológica, está definida por su objeto de análisis, entre más concreto y único sea este y constituya un sistema propio, con mayor razón se denomina estudio de caso. Los componentes del estudio de caso, son los siguientes:

¹¹ Navarro, P. (1994). “Análisis de contenido.” En Delgado, J. M. y Gutiérrez, J. (Coords.) *Métodos y Técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales*. Madrid: Síntesis, p. 181.

¹² Hernández Sampieri, R., Fernández- Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2010). “Capítulo 7”. En *Metodología de la Investigación*. México: McGrawHill, p. 163

¹³ Hernández Sampieri, R., Fernández- Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2010) . . En *Metodología de la Investigación*. México: McGrawHil en CD anexo, capítulo 4 “Estudios de Caso” p.3

- Planteamiento del problema.
- Propositiones o hipótesis.
- Unidad o unidades de análisis.
- Contexto del caso o casos.
- Fuentes de información e instrumentos de recolección de datos.
- Lógica que vincula los datos con preguntas y proposiciones.
- Análisis de toda la información.
- Criterios para interpretar los datos y efectuar inferencias.
- Reporte del caso.

Según Harard,¹⁴ las fases de esta estrategia metodológica son las siguientes:

1. Identificar el caso (un éxito, o un fracaso, un asunto complejo, típico o extremo).
2. Investigación de antecedentes y su contexto. Leer cuanto sea posible del tópico, ubicar definir y contextualizar el caso.
3. Solicitar permiso de los gatekeepers (directivos, líderes, representantes) y obtenerlo.
 - a) Involucrar a la compañía o institución (el caso mismo o cuya participación es decisiva para el caso).
 - b) Obtener documentos de la empresa o institución o del caso mismo (reportes, boletines, folletos, revistas, artículos de medios).
 - c) Recolectar información sobre los individuos que participan en el caso.
 - d) Recolectar información sobre el contexto (legislaciones, datos históricos).

Teniendo identificada la estrategia metodológica que abordamos en la presente investigación, continuamos con la propuesta de capitulado que se describe en los siguientes párrafos.

¹⁴ Ibíd. En CD anexo, capítulo 4 “Estudio de caso”, p. 4.

El capítulo uno comienza por ubicar las teorías del institucionalismo y neoinstitucionalismo. Se destaca la conceptualización del término *institución*. Se aborda la conceptualización del fenómeno de la corrupción en las instituciones, haciendo énfasis en el enfoque de la corrupción estructural con sus siete elementos o variables: conflictos de interés, opacidad, colusión entre el sector privado y el gobierno, impunidad, políticas neoliberales, la captura del Estado y la influencia de la discrecionalidad¹⁵.

El capítulo dos advierte la forma en que funcionan las guarderías del IMSS, su relación con los referentes de la privatización, haciendo énfasis: en el modelo de subrogación, el marco legal y nacional de las guarderías, para llevar a cabo su función institucional.

Por último, el capítulo tres enlaza los elementos teóricos conceptuales vinculados al estudio de caso de la Guardería ABC subrogada por el IMSS en Hermosillo, Sonora.

¹⁵ Información obtenida en una entrevista realizada a la Dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, Directora del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia de la UNAM, mayo de 2013.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO. INSTITUCIONES Y CORRUPCIÓN.

De acuerdo con la idea de Morris, la importancia del buen funcionamiento de las instituciones en el Estado moderno¹⁶ tiene que ver con hacer valer la normatividad en cuanto al cuidado, regulación y orden de los siguientes puntos:

- a) La ideología legitimadora Estatal, la cual se entiende como el sistema de creencias que dan legitimidad política al Estado.¹⁷ Esta dimensión involucra los principios ideológicos, constituciones y estatutos legales, que son las bases sobre la que se sustenta la autoridad política.
- b) Las estructuras que se refieren a los diseños de las entidades institucionales que forman el aparato en el que se concentra el poder y los recursos del dominio público.
- c) El aparato gubernamental conformado por el personal que labora en el gobierno, es decir, el Estado es personificado por quienes actúan en su nombre y comparten su autoridad. En este aparato, es en el que pueden surgir los actores políticos que ejercen corrupción.

El presente capítulo pretende demostrar que efectivamente aunque las instituciones han estado en constante desarrollo aún se tiene que trabajar para mejorar las propuestas teórico-institucionales, estamos de acuerdo en que el problema central que conlleva a que se cometan muchos errores en el gobierno, no está solamente las carencias que pudieran tener los modelos institucionales, el riesgo latente es la corrupción, sin embargo coincidimos en que una de las raíces del problema de la corrupción tiene que ver con las carencias de las teorías institucionales.

¹⁶ “Entendido éste como la entidad caracterizada por la ordenación jurídica y política, que representa la primera forma de asociación, y que cuenta con una unidad de poder soberano sobre un territorio y una población”. Borja, R. (2001). *Diccionario enciclopédico de la política*. México: FCE, p. 394.

¹⁷ Morris Stephen, D. (2010). *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México: Siglo XXI, p.p. 21-22.

1.1 ¿QUÉ ES UNA INSTITUCIÓN?

Antes de abordar la definición de institución, es prioridad mencionar los elementos esenciales de una organización, con el objetivo de ubicar puntualmente las características que distinguen a una organización y a una institución.

Según Rodolfo Vergara, las organizaciones son mecanismos de coordinación de trabajo. Cuando éstas operan conforme a un conjunto de reglas, se denominan instituciones.

La organización se define como un conjunto de individuos que trabajan de manera coordinada para obtener metas u objetivos compartidos, que implica los siguientes elementos clave:¹⁸

1. **La división del trabajo.** En ésta se encuentran personas que trabajan coordinándose, realizando distintas actividades.
2. **La estructura.** Las organizaciones tienen una estructura o jerarquía determinada, con un proceso de trabajo. La estructura establece las responsabilidades jerárquicas y ordena el trabajo.
3. **Los seres humanos que ocupan las estructuras y las operan.** Vergara menciona que el factor humano, la subjetividad de las personas, da vida a una organización
4. **Las decisiones.** La teoría organizacional habla de dos actividades organizacionales radicalmente diferentes. Uno es la rutina, que es repetitiva, que sigue patrones establecidos y que no necesita decisiones; es el origen de la estabilidad institucional. El otro tipo de actividad es el

¹⁸ Vergara, R. (comp.) (2010). *Organizaciones e Instituciones*. México: Siglo XXI, p.p. 19 y 20.

proceso decisorio, que implica la toma de decisiones, es decir, escoger un camino o curso de acción entre varias alternativas.¹⁹

5. **El entorno.** Las organizaciones necesitan intercambiar recursos con su entorno, necesitan tomar elementos del exterior para funcionar, como información, conocimientos, especializados y servicios.

Las organizaciones, en su búsqueda permanente por sobrevivir, se adaptan paulatinamente a su contexto.²⁰

Una vez aclarado el contexto organizacional, podemos afirmar que al hablar de instituciones nos referimos a entidades públicas o privadas que tienen personalidad jurídica. El concepto *institución* se refiere al conjunto de reglas o normas que crean patrones estables de comportamientos.

Una institución no es una organización, no es un ente tangible que tenga personalidad propia; mejor dicho, toda organización necesita un marco institucional o conjunto de reglas relevantes para esa organización, donde se establece lo que la organización y sus miembros pueden o deben hacer. No pueden existir organizaciones sin instituciones. Si la organización tiene su base en la división y especialización del trabajo, la institución es lo que permite la coordinación del trabajo.²¹

Las instituciones públicas o gubernamentales son sistemas de orden propuestos por el Estado, que actúan con leyes, normas y regulaciones, las instituciones políticas otorgan derechos y deberes a los miembros de una sociedad, a la par que constituyen y legitiman actores administrativos, autoridades y patrones de interpretación de normas de comportamiento y de vínculos entre el individuo y la sociedad. Debido a esto, podemos decir que las instituciones son

¹⁹ *Ibíd.*, p. 28.

²⁰ *Ibíd.*, p. 33.

²¹ *Ibíd.*, p. 36.

mecanismos de orden social que cuidan el comportamiento de una comunidad y al identificarse con un grupo se apoyan en reglamentos para ejercerlas.

Las instituciones son padrones de comportamientos estables y valuados; regularizados de interacción; compartidos de expectativas; las reglas del juego; colecciones de reglas y rutinas; organizaciones formales; reglas y procedimientos informales. El concepto se encuentra en medio de un campo semántico extremadamente amplio, complejo y desordenado.

El *mainstream* del nuevo institucionalismo en ciencia política no se preocupa mucho por definir el concepto que le da nombre o identidad. Identifica la noción de institución con reglas y organizaciones formales.²²

El debate que surge en torno a la conceptualización de las instituciones es amplio, ya que cuenta con una gama de matices aportados por los diferentes enfoques, tal es el caso de March y Olsen que las definen como “un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos y sobre todo, rutinas.”²³

Para North, las instituciones son un conjunto de reglas, procedimientos de aceptación y cumplimiento de las mismas, normas éticas y morales para restringir el comportamiento de los individuos con el objeto de maximizar la riqueza o la utilidad de los gobernantes y sujetos principales de una sociedad.²⁴

Existen tres pilares o sistemas sobre los que descansa el funcionamiento de las instituciones: el sistema regulativo, representado por el Estado, el normativo, representado por las obligaciones y valores y el cognitivo, representado por las creencias y estructuras de significado.²⁵

²² Schedler, A. *Op. cit.*, p. 472.

²³ Peters Guy, B. (1999). *Op. cit.*, 50.

²⁴ Acosta Silva, A., (2000). “Cambio Institucional.” En Baca Olamendi, L. et. al. *El léxico de la Política*. México: FCE, p. 21.

²⁵ Acosta Silva, A. *Op. cit.*, p. 21.

De acuerdo con lo expuesto, podemos decir que las instituciones van a cambiar en la mayoría de los casos de forma gradual y pocas veces de un modo discontinuo, ya que son resultado de acuerdos, códigos de conducta y normas entre los individuos.

1.1.1 Institucionalismo y neoinstitucionalismo

Las teorías de las instituciones políticas clásicas son fundamentales para entender a la sociedad de esta época, sus transformaciones y los fenómenos que tuvo que enfrentar. Según Peters, si consideramos el primer pensamiento acerca de la vida política, vemos que las preguntas que los estudiosos formulaban giraban en torno a la naturaleza de las instituciones gubernamentales que estructuraban el comportamiento de los individuos. Los primeros filósofos políticos identificaron y analizaron su éxito y luego hicieron recomendaciones para nuevas instituciones.

“El pensamiento político tiene sus raíces en el análisis y el diseño de las instituciones.”²⁶

Para los últimos años del siglo XIX, la ciencia política empezó a definirse como disciplina académica y conservó asuntos fundamentales como institucionales y normativos. La ciencia política trataba los aspectos formales del gobierno, incluyendo la parte legal y su atención estaba concentrada en “la maquinaria del sistema de gobierno.”²⁷ Esta forma de desempeñarse era normativa e indagaba sobre las estructuras institucionales que funcionaran mejor, tomando en cuenta los objetivos del sistema. En esta época, la ciencia política y las instituciones estaban al servicio del Estado.

En lo que se refiere a la parte que se refiere a la política angloamericana le resta atención al Estado, a diferencia de la tradición europea continental, que lo apoya totalmente.

²⁶ Peters Guy, B. (1999). *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa, p. 16.

²⁷ *Ibíd.*, p. 17.

Aunque la preocupación de la corriente estadounidense se concentró menos en el Estado, existieron dos grandes obras del viejo institucionalismo estadounidense. Una de ellas fue redactada por Wilson, *The State: Elements of Historical and Practical Politics: A Sketch of institutional History and Administration*. Y la otra por T. D. Woolsey, *Political Science, or The State Theoretically and Practically considered*. “Woodrow Wilson y T.D. Woolsey consideraban a la ciencia política como el estudio del Estado y como un ejercicio de análisis formal y legal. Posteriormente, el Estado fue dejado de lado por la ciencia política estadounidense.”²⁸

Entre las características del antiguo institucionalismo, podemos enumerar las siguientes:

- a) **Legalismo.** La primera característica que surge del antiguo institucionalismo, se ocupa de la Ley en la actividad gubernamental.
- b) **Estructuralismo.** En el segundo supuesto del antiguo institucionalismo, la estructura era importante, ya que ésta determina el comportamiento.
- c) **Holismo.** El holismo manifiesta que es importante la comparación, sin embargo tendía a apartar el análisis de la comparación.
- d) **Historicismo.** El antiguo institucionalismo se caracteriza por tener fuertes fundamentos históricos.
- e) **Análisis normativo.** Los análisis de los viejos institucionalistas tenían un fuerte elemento normativo, vinculaban sus declaraciones acerca de la política, preocupándose por el buen gobierno.

Peters señala que la revolución conductista que tuvo lugar durante las décadas de 1950 y 1960 transformó fundamentalmente la disciplina de la ciencia política²⁹. Ésta revolución constituyó un cambio fundamental en la manera en que se estudia la ciencia política y vino acompañado del enfoque de la elección

²⁸ *Ibíd.*, p. 18.

²⁹ *Ibíd.*, 22.

racional. Estas dos revoluciones en la disciplina abrieron el camino al nuevo institucionalismo.

El neoinstitucionalismo es un fenómeno polifacético³⁰, hay varias corrientes, pero todas comparten por lo menos una convicción básica. Las instituciones tienen importancia y un lugar central en la estructuración de la política, así como estabilidad y certeza que otorga la interacción. Asimismo, intenta vincular elementos tanto de análisis histórico como de análisis organizacional, dando lugar metodológicamente a un papel independiente para las instituciones dentro del análisis político.

En el análisis de distintos enfoques, encontramos dos destacados: el primero, habla de que las instituciones se encuentran en el interior mismo del actor, a través de prácticas, procedimientos y rutinas. Por ello, el actor no puede distanciarse fácilmente de las instituciones ni puede originar cambios institucionales conscientes. Un modelo de ello son las propuestas que se retoman de J. March y J. Olsen. En la medida en que como instituciones moldean tanto las estrategias como las preferencias del actor, éste no puede separarse de ellas totalmente, ni establecer una distancia que le permita plantear cambios conscientes.

El segundo modelo muestra que las instituciones son externas al actor, estableciéndose una distancia entre ellos y donde éste tiene conocimiento de esa distancia, por lo que puede operar conscientemente sobre las instituciones con el fin de cambiarlas o mantenerlas, y así poder asegurar resultados políticos o de política pública favorables a sus intereses. En este modelo encontramos los trabajos de Douglass North, representante del neoinstitucionalismo económico.

³⁰ Schedler, A. (2000). "Neoinstitucionalismo." En Baca Olamendi, L. et. al. *El léxico de la Política*, México: FCE, p. 472.

James March y Johan Olsen, dieron nombre al neoinstitucionalismo en 1984 con un ensayo. Para los nuevos institucionalistas, actuar dentro de una estructura institucional implica asumir compromisos con valores diferentes a los personales y tienen un marcado elemento normativo. “March y Olsen sostienen que la toma de decisiones es prospectiva y que no podemos saber lo que será beneficioso para nosotros en el futuro, ya que operamos bajo el velo de la ignorancia.” Por consiguiente, al tomar decisiones será mejor apoyarse en los criterios de institucionales establecidos que intentar maximizar el bienestar individual.

March y Olsen, plasman lo que se conoce como “institucionalismo normativo”, esta denominación se seleccionó debido al fuerte énfasis que estos autores ponen en las normas de las instituciones como medios de comprender cómo funcionan éstas y cómo determinan el comportamiento individual. “Subrayan fuertemente ‘la lógica de lo adecuado’ como medio para moldear el comportamiento de los miembros de la institución. Estos valores pueden penetrar el marco de referencia de los individuos, pero son difíciles de ubicar dentro de una estructura de maximización de la utilidad.”³¹

Ayala Espino explica que el nuevo institucionalismo económico se identifica con la economía política clásica,³² porque asume el estudio de las relaciones entre los aspectos prácticos de la acción política, por un lado, y la teoría pura de la economía, por otro, ya que los institucionalistas tienen la necesidad de estudiar la evolución económica social, pues este enfoque dice que las instituciones no son estáticas, cambian y evolucionan constantemente hacia nuevas formas. El institucionalismo estudia la función de las instituciones, las normas, los valores y las culturas de intercambio.

³¹ Peters Guy, B. *Op. cit.*, p. 39.

³² Ayala Espino, J. *Op. cit.*, p. 25.

El neoinstitucionalismo económico toma referencias del neoclasicismo, teoría económica que se basa en las propuestas de David Ricardo y J. S. Mill. Se desarrolla durante el último cuarto de siglo XIX y sus exponentes son Marshall y Walras; se apoya de una teoría normativa que estudia al Estado como un agente exógeno al sistema económico que se preocupa por definir la función de éste en la economía y propone una reducción de la participación del Estado (autonomía del Estado), pues no considera la existencia de fallas en el mercado. Enfatiza el logro de un equilibrio económico y no considera los factores que pudieran afectarlo. Considera a los individuos como consumidores racionales, maximizan la utilidad antes de elegir una mercancía. El precio de una mercancía está determinado por su utilidad marginal.

Actualmente, el neoinstitucionalismo se inserta en lo que el Banco Mundial denomina “reformas de segunda generación” y al igual que el institucionalismo le da una importancia central a las instituciones y estructuras, reglas, normas, procedimientos y organizaciones para el orden de los gobiernos.

1.1.2 El enfoque “estratégico-relacional” crítica al neoinstitucionalismo

Las interpretaciones reduccionistas del nuevo institucionalismo, al abogar por la autonomía del Estado, apoyan las políticas neoliberales. Sandoval menciona que la llamada centralidad del Estado en el fomento de desarrollo debe aprovecharse para recuperar el proyecto original de Max Weber.³³

Los pensadores contemporáneos que hablan de ésta centralidad del Estado y de sus instituciones como un factor fundamental en el problema del desarrollo son Evans, Grindle, World Bank, Vellinga, Bresser & Spink y Pope. Para esta corriente economía y política no pueden entenderse como esferas separadas o

³³ Sandoval Ballesteros, I. E. (2004, 25 diciembre). “Hacia un enfoque ‘estratégico-relacional’ del Estado: Más allá del nuevo institucionalismo.” En *Perfiles latinoamericanos*. México: FLACSO, p. 217.

autónomas, estos intelectuales replantean el estudio sobre el Estado y las conexiones entre lo político y lo económico.

Este enfoque critica los postulados que March y Olsen ofrecen a las instituciones y el análisis mínimo de las mismas. “Los argumentos sostenidos por March y Olsen son esencialmente reactivos o contruidos en respuesta al funcionalismo”³⁴, no desarrollan un modelo alternativo o una teoría del Estado diferente. Al aislar al Estado, no se toman en cuenta las cuestiones entre las instituciones del mercado, del Estado y de la sociedad. “Lo que es peor, sostienen un concepto del poder estatal emergido y sostenido por la fuerza bruta o el control coercitivo.”³⁵

Los críticos del neoinstitucionalismo discuten obras clásicas de autores contemporáneos, como Peter Hall, Peter Gourevitch y Peter Evans identificados con el proyecto weberiano e incorpora al estudio el análisis de teóricos recientes, como Mosley, Sobel, Swank y Schneider. Así exponen su crítica a las teorías que hablan de la autonomía del Estado, con el objeto de recuperar la postura de Weber.

Para Weber, el Estado es una macroestructura. A diferencia de March y Olsen, Weber piensa que el Estado no puede existir a priori, separado o independiente de la sociedad.³⁶

Los críticos del neoinstitucionalismo, no están de acuerdo con la visión neoutilitaria, y piensan que es prioritario integrar el análisis del Estado, del mercado y de la sociedad, atendiendo la complejidad de las relaciones entre las tres esferas.

De esta manera, plantean una severa crítica a los autores que minimizan el papel del Estado en sus relaciones con el sector privado. Sin embargo, a pesar de

³⁴ *Ibíd.*, p. 223.

³⁵ *Ibíd.*, p. 222.

³⁶ *Ibíd.*, p. 224.

querer recuperar el proyecto weberiano y buscar una síntesis integral entre política y economía, los trabajos de Hall, Gourevitch y Evans y los textos de Mosley, Sobel, Swank y Schneider adolecen de una limitación conceptual.³⁷

Sin embargo, trabajos como el de Bob Jessop son relevantes pues, además de analizar el desarrollo del Estado moderno, proponen un enfoque “estratégico relacional” que vincula el análisis del Estado con las esferas de la sociedad y la economía. Este enfoque permite recuperar la economía política, condensada en las raíces weberianas originales.

La obra de Bob Jessop desarrolla el enfoque “estratégico-relacional” como una solución para articular estos dos sistemas institucionales, Estado y mercado y propone que en lugar de utilizar el concepto de autonomía relativa, se utilice el de “acoplamiento estructural” o “relación estratégica”. El concepto surge de una dependencia entre la estructura económica y la política.³⁸

Jessop reconoce la relación entre los sistemas Estado y mercado, inmersos en las relaciones sociales, lejos de ver el Estado como una organización por encima del continuo flujo de las relaciones sociales, lo considera un ámbito de dinamismo social y de negociación política. Para Jessop, el Estado no existe fuera del ámbito de continua tensión entre política y economía; el aparato estatal y sus instrumentos de intervención no son neutrales sino que constituyen un campo de conflicto entre los diferentes intereses en juego.

Este enfoque recupera el proyecto original de Weber, pues sintetiza los sistemas de poder y dominación y los articula con los sistemas de producción y explotación.³⁹

³⁷ *Ibíd.*, p. 228.

³⁸ *Ibíd.*, p. 231.

³⁹ *Ibíd.*, p. 231.

Sandoval argumenta en favor de recuperar la agenda de un enfoque estratégico relacional, cuyo origen se remite a los escritos originales de Max Weber para el análisis del Estado. Y señala que una perspectiva de este tipo permitirá superar las falsas dicotomías Estado vs. Mercado, autonomía vs funcionalismo. “La obra de Bob Jessop y su enfoque estratégico-relacional”, hasta ahora marginada de los debates académicos, constituye un referente fundamental.⁴⁰

1.2 EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN ESTRUCTURAL EN LAS INSTITUCIONES

El fenómeno de la corrupción en las instituciones, es una constante en las distintas etapas, en este trabajo nos enfocamos a la corrupción que se genera desde la colusión pública privada. Rose-Ackerman afirma que “la corrupción ocurre dónde se cruza la riqueza privada y el poder público”.⁴¹ La corrupción representa el uso ilícito de toma de decisiones que afectan al interés público. Con la tendencia hacia el crecimiento de la privatización de las entidades públicas, la corrupción ha ido creciendo a la par.

Al intervenir el sector privado, el Estado se transforma en un producto de beneficios y servicios. De este modo, la oferta y la demanda de éstos beneficios quedan mediatizados por la acción del Estado. En consecuencia, el Estado, a través de su gobierno, establece integraciones frecuentes con la sociedad civil y con el mercado. Como resultado, el gobierno se ha convertido en un importante cliente del sector privado y en un consumidor de recursos económicos.

El Estado privatizador se ve obligado a que su administración debe guiarse por los criterios de eficacia global, de esta manera comienza la privatización de los servicios públicos y se exige a los funcionarios una eficacia a la exigencia del

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 232.

⁴¹ Rose-Ackerman, S. (2009). “Economía política de las raíces de la corrupción: Investigación y políticas públicas.” En Sandoval Ballesteros, I. E. *Corrupción y transparencia. Debatando las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*. México: Siglo XXI-UNAM, p. 26.

sector privado. El modelo de la privatización no es la corrupción, sin embargo, es vulnerable para que la corrupción, se inserte y florezca, debido a que las personas que pertenecen al gobierno a través de complicidades, disponen de amplias opciones y discrecionalidad para llevar a cabo acciones corruptas.

En la corrupción gubernamental, quienes violan la ley son protegidos y quienes hacen públicos dichos comportamientos son degradados. De este modo, quienes no comparten las prácticas venales son intimidados y obligados a guardar silencio. En este contexto, todos son conocedores de las prácticas corruptas y el gobierno se transforma en una herramienta más para el interés personal del funcionario.⁴² Es decir, los conocedores de las prácticas corruptas en las instituciones se transforman en una herramienta, para quienes participan en las redes de corrupción estructural.

El concepto de corrupción se deriva del hecho de corromper ⁴³ y se refiere a un acto que tiende a causar un daño, o alteración. El significado original del término corrupción, la define como “la alteración de cualquier estado concebido, únicamente como puro o idea.”⁴⁴ En un sentido institucional, la corrupción se refiere a la utilización o abuso de un cargo público en beneficio personal y como una plataforma para obtener provecho.

“La corrupción puede analizarse como una transacción oculta en la que un agente público, violando las reglas previstas para su actuación, intercambia un poder discrecional (o bien recursos de información o de confianza que derivan de su posición) con recursos privados.”⁴⁵

⁴² Cfr. Malem Seña, J. F. *Op. cit.*, p.55.

⁴³ Real Academia Española, *Op. cit.*

⁴⁴ Yves, M. (2011). “Política, corrupción y democracia.” En Carbonell, M. y Vázquez, R. *Poder, derecho y corrupción*. México: Siglo XXI, p.125.

⁴⁵ Vannucci, A. (2011). “La corrupción en los sistemas políticos democráticos. Algunas notas para un análisis comparado.” En Carbonell, M. y Vázquez R. *Op. cit.*, p. 84.

La corrupción puede ser definida como un intercambio en circunstancias de opacidad, entre dos entes que buscan una ventaja: por una parte, el “ente público” y, por otra, el “privado”. Cuando el intercambio no es transparente, generalmente está violando las normas públicas, legales y éticas. La corrupción existe en la interacción entre intereses públicos y privados, particularmente en aquellos sectores donde no existe una regulación adecuada. La corrupción siempre opera dentro de un marco de opacidad.

Ibáñez⁴⁶ explica que la línea de la corrupción se identifica con la línea de lo público y lo privado, que a su vez, tiene lugar en el mercado con importante presencia pública o fuertemente interferidas por decisiones políticas de contenido necesariamente económico. En particular, es evidente que la capacidad de ésta en un marco de discrecionalidad, coloca en manos de quien tiene atribuido ese poder de decidir otra forma de poder, constituida una vez más por la simple administración selectiva, de la información al respecto.

Para Morris. La corrupción es conductual; el acto corrupto está dictado por el interés que proporciona beneficios a funcionarios públicos.⁴⁷

Rose-Ackerman define a la corrupción como “una categoría cuyo significado se asemeja al concepto de putrefacción.”⁴⁸

“La corrupción no necesariamente involucra intercambios monetarios”⁴⁹, en lugar de ello, los grupos socialmente vulnerables se encuentran en riesgo de sucumbir a los peligros asociados a la corrupción debido precisamente a su exposición a algún factor que bien podría ser la decadencia general del respeto al bien común y las reglas básicas de la sociedad.

⁴⁶ Cfr. Ibáñez Perfecto, A. (2011). “Corrupción: Necesidad, posibilidades y límites de la respuesta Judicial.” En Carbonell, M. y Vásquez, R. *Op. cit.*, p. 84.

⁴⁷ Morris Stephen, D. *Op. cit.*, p. 19.

⁴⁸ Rose-Ackerman, S. (2009). *Op. cit.*, p. 23.

⁴⁹ Ídem.

Según Malem Seña, son actos corruptos aquellos que reúnen las siguientes características:⁵⁰

- Un acto de corrupción implica la violación de un deber posicional. Quienes corrompen transgreden la normatividad institucional o la función que cumplen, y manifiestan una clara deslealtad hacia la regla violada y hacia la institución, al hacerlo traicionan los deberes impuestos por su cargo, es decir, corrupción implica la violación de la normatividad ante un deber institucional.
- Para que exista un acto de corrupción, debe haber un sistema normativo institucional que se corrompa.
- Los actos de corrupción siempre se encuentran vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extraposicional. No es necesario que ese beneficio siempre constituya una ganancia de carácter económico, puede ser política, profesional, etc.; y tampoco que el beneficio que se pretende conseguir sea elevado, en ocasiones es suficiente con nepotismo, favoritismo, tráfico de influencias, desviación de información, entre otros. La corrupción, al implicar una actitud de deslealtad, tiene una carga negativa y por lo tanto tiende a ser realizada en la opacidad.

De esta manera, “se pueden definir los actos de corrupción entonces como aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva de un deber posicional o de un incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de opacidad con el objetivo de obtener un beneficio extraposicional de cualquier naturaleza.”⁵¹ Es así que quienes pertenecen al gobierno disponen de un amplio abanico de posibilidades para llevar a cabo acciones corruptas.

⁵⁰ Malem Seña, J. F. *Op. cit.*, p. 23.

⁵¹ Garzón Valdés, E. (2011). “Acerca del concepto de corrupción.” En Carbonell, M. y Vázquez, R. *Op. cit.*, p. 23.

Garzón Valdés, menciona que el estudio del fenómeno de la corrupción está enfocado en dos perspectivas:

La perspectiva de la modernización, la cual dice que la corrupción es un fenómeno de regímenes políticos no evolucionados, asegura que entre más desarrollo en un país es menor el nivel de corrupción, por lo tanto, menos desarrollo, igual a más corrupción.⁵²

La presente investigación enfatiza la crítica a los autores con posturas tradicionales, pues a pesar de que estos hacen un gran esfuerzo por darle disciplina analítica al fenómeno de la corrupción, cometen un error en despolitizar sus análisis, al hacer del asunto un caso de simulación.

La postura tradicional o clásica toca el tema de la democracia y se justifica en ella para decir que hay avances y crecimiento en el tema de corrupción y rendición de cuentas, sin embargo, el hecho de que exista una democracia no implica mejoras en los temas abordados. La democracia es un proceso dinámico, que no se logra en un momento, se logra en constantes movimientos. Es complejo justificar el hecho de que la democratización va a la par en dar soluciones a los problemas de la corrupción y rendición de cuentas, como lo dicen los autores tradicionales, con esta postura sólo se logran nublar los problemas mencionados.

Otro postulado que Garzón comenta se refiere a que en los actos de corrupción hay siempre un decisor, quien casi siempre tiene deberes institucionales o deberes posicionales.⁵³

El acto corrupto es un delito en el que participa un decisor (parte interna) e influye en el comportamiento de la persona, con promesas o amenazas, prestaciones prohibidas que violan la norma, es decir, el soborno. El objetivo es la obtención de un beneficio o una garantía para las partes que participan en el acto

⁵² Garzón Valdés, E. (2011). *Poder, derecho y corrupción*. México: Siglo XXI, p. 19.

⁵³ Cfr. *Ibíd.*, p. 22.

corrupto. El decisor viola las normas y sus obligaciones son puestas en dilema por la extorsión. Tomando en cuenta el origen de los beneficios, es posible distinguir dos tipos de corrupción: el soborno y la extorsión. Se soborna a un decisor cuando se le otorga un beneficio extra posicional para que viole sus obligaciones. Y se extorsiona cuando se otorga a un decisor un beneficio extra posicional para que cumpla su obligación.

La corrupción para Garzón Valdés, consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con objeto de obtener un beneficio personal extra posicional de la persona que lo soborna o a quien extorsiona.⁵⁴ También el sobornante y el extorsionante obtienen beneficios.

El corrupto desea conservar su posición en el sistema por privilegios como su fuerte de ventaja discreta y selectiva, violando sus obligaciones, el acto del corrupto tiene siempre un efecto corrosivo con respecto al sistema normativo.

El corrupto conserva el carácter racional de su actividad, practicando un juego doble, con objetivos recíprocamente opuestos:

1. El de la conservación del sistema normativo relevante.
2. El de la obtención de los beneficios, violando el sistema.

El corrupto busca la manera de conciliar la existencia simultánea del sistema normativo relevante y del subsistema de corrupción provechoso, a través de los siguientes pasos:

- a) Se refiere a la llamada dimensión simbólica, desplaza a la constitución y a las leyes a la esfera del mito político, los decisores se valen de la negación y de su punto de vista interno.

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 26.

- b) La creación de una red de complicidades basada en el acuerdo entre quien soborna y el sobornado. Se crean lazos de cooperación o estrategias.⁵⁵

El ser dice que la dimensión estratégica procura el silencio y el disimulo; aun cuando todos sepan que existen prácticas corruptas, la necesidad de mantenerlas en secreto impone un límite a su extensión. Se refiere al ocultamiento y a la opacidad. Es así que la creación de las camarillas, afirma Garzón, roza los límites de la eliminación total del sistema normativo. Es un hecho que la corrupción se alimenta y reproduce por sí misma.

Garzón Valdés, abunda en su definición de corrupción, y la identifica en la violación limitada de una obligación por parte de los decisores para el bien personal. Afirma que la corrupción se vuelve posible y prospera cuando los decisores abandonan su punto de vista interno y actúan deslealmente con respecto al sistema normativo.

Villoria Mendieta expresa que la corrupción política más trascendente se produce en red. Son redes de actores corruptos las que crean los entramados productores de inmoralidad.”⁵⁶

Por su parte, Susana Rose-Ackerman ve el fenómeno desde un enfoque económico y se centra en la forma en que la corrupción afecta.⁵⁷ Tiene un interés por los temas institucionalistas relacionados con la corrupción. Una de las raíces del problema de la corrupción tiene que ver con la disfuncionalidad de las instituciones. Los gobiernos que no funcionan eficazmente producen como consecuencia que la ayuda exterior no sea utilizada eficazmente.

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 28.

⁵⁶ Villoria Mendieta, M. (2000). *La corrupción política*. Madrid: Editorial Síntesis, p. 26.

⁵⁷ Cfr. Rose-Ackerman, S. (2001). *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reformas*. México: Siglo XXI, p. XI.

Asimismo, Rose-Ackerman analiza el problema de la corrupción en tres dimensiones.⁵⁸

1. Considera cómo la estructura básica de los sectores público y privado producen o suprimen la corrupción. Considera la relación entre incentivos corruptos y formas democráticas y expone el poder relativo de las negociaciones de las organizaciones públicas y privadas y de los agentes individuales. Enfatiza que la reforma en este nivel puede muy bien exigir cambios tanto en las estructuras constitucionales como en relación subyacente que existe entre el Mercado y el Estado.

Con base en lo anterior, propone que la reforma debe estar en el centro de la agenda de cambios fundamentales en la forma en que los gobiernos hacen negocios. Se necesitan reducir las condiciones que alimentan la corrupción.

“La falta de instituciones creíbles capaces de resolver las reclamaciones y aplicar la ley constituye una debilidad en muchos países en vías de desarrollo y en transición de las economías.”⁵⁹

Así pues, un campo de reforma debería ser el de las mejoras en las instituciones existentes, como los tribunales, o la creación de nuevos organismos como un cuerpo de inspectores generales independientes o comisiones anticorrupción. “La experiencia de otros países debe ser documentada: tanto los experimentos logrados como aquellos que tuvieron efectos contraproducentes cuando los mismos combatientes de la corrupción se hicieron corruptos.”⁶⁰

Según los análisis realizados por Susan Rose-Ackerman, en la corrupción arriba-abajo, quienes deciden, planifican y ejecutan los actos de corrupción son

⁵⁸ *Ibíd.*, p. 5.

⁵⁹ *Ibíd.*, p. 312.

⁶⁰ *Cfr. Ibíd.*, p. 312.

los funcionarios de mayor jerarquía.⁶¹ Este reparto de los beneficios corruptos puede deberse a diferentes razones: la necesidad de comprar complicidad respecto de lo actuado y la necesidad de que los receptores realicen determinadas acciones necesarias para el perfeccionamiento del acto administrativo que causa la corrupción. El esquema que más favorece los actos de corrupción es aquel en el cual el funcionario goza de control discrecional en la toma de decisiones.

Las privatizaciones con mecanismos de regulación austeros, son oportunidades para auspiciar la corrupción, ya que al otorgar ventaja a uno o sólo a uno de los posibles participantes contratistas, subrogatarios o licitadores, se puede incurrir en actos corruptos.

Rose-Ackerman explica que como cualquier cambio, la corrupción requiere de dos actores: un comprador y un vendedor.⁶² El comprador del sector privado paga un soborno al vendedor del sector público para obtener algo valioso. Frecuentemente, los compradores y vendedores corruptos desarrollan sistemas que los refuerzan mutuamente, por lo que subsisten a lo largo del tiempo. Estos sistemas no son los únicos medios efectivos para esconder pagos y lograr la coalición de fondos ilícitos.

Las decisiones gubernamentales sobre qué tipo de proyectos apoyar y qué tipo de concesiones y privatizaciones patrocinar, pueden estar íntimamente ligadas al sistema corrupto⁶³, dado que la corrupción beneficia a los participantes de ambos lados. “Los pagos corruptos para ganar grandes contratos, concesiones y privatizaciones son generalmente el terreno vedado de las grandes empresas y de los funcionarios de alto nivel.”⁶⁴

⁶¹ Rose-Ackerman S. (2001). *Op. cit.*, p. 37.

⁶² Cfr. Rose-Ackerman S. (2011). “Corrupción y economía global.” En Carbonell, M. y Vázquez R. *Op. cit.*, p. 209.

⁶³ Cfr. Ídem.

⁶⁴ *Ibíd.*, p. 211.

“La ‘gran corrupción’ se produce en los niveles superiores del gobierno e implica sus principales proyectos y programas.”⁶⁵ Los gobiernos transfieren con frecuencia grandes beneficios económicos a través de la cesión de contratos y de la asignación de concesiones.

Rose-Ackerman menciona que la corrupción describe una relación entre el Estado y el sector privado. “A veces, los funcionarios son los actores dominantes; en otros casos, los actores privados son la fuerza más poderosa. “El relativo poder de negociación de estos grupos determina el impacto general de la corrupción en la sociedad, así como la distribución de los beneficios.”⁶⁶

La tesis que maneja Rose-Ackerman consiste en explicar que el interés privado y el interés público frecuentemente entran en conflicto.

Este enfoque, además de colocar el problema de la corrupción a nivel estructural, afirma que los modelos de corrupción que en realidad dañan al país son los que provienen desde los altos niveles del gobierno y que tienen repercusiones cruciales, en el atraso económico, político, social y cultural.

“La corrupción, además de enriquecer a burócratas en lo individual, tiene un efecto social perverso sobre el funcionamiento general de los mercados y la competitividad. El clientelismo, además de canalizar de forma desleal recursos públicos hacia grupos de poder específicos, altera las dinámicas sociales y afecta de forma negativa la competitividad política. Y, finalmente, el rentismo y la captura del Estado, además de generar rentas, ventajas y prebendas a poderosos actores económicos y monopolios, incide en una provisión ineficaz e insuficiente de los bienes públicos a la sociedad, lo cual a su vez ha sumido al país en un largo letargo que lo ha mantenido a la zaga del crecimiento económico. Es

⁶⁵ Rose-Ackerman, S. *Op. cit.*, p. 36.

⁶⁶ *Ibíd.*, p. 155.

precisamente esta corrupción estructural con su red de complicidades la que hoy desvirtúa íntegramente Estado, mercado, sociedad.⁶⁷

El enfoque de la corrupción estructural es una construcción analítica que permite entender a profundidad los fenómenos de la corrupción desde las estructuras gubernamentales.

Sandoval aborda el problema de la corrupción, a través del análisis de la economía, la ciencia política y las experiencias de gobierno. Del mismo modo, observa el conflicto desde un análisis estructural. Su propuesta rompe con interpretaciones valorativas, que ven el problema de la corrupción predominantemente como un problema de educación. La corrupción es actualmente un fenómeno global con ámbitos uniformes y transfronterizos. Estas prácticas se rigen predominantemente por la lógica del interés particular sobre el general. Las formas globales de corrupción son funcionales en los intereses privados que rigen el mercado y se han impuesto a través de la disminución de los poderes reguladores del Estado.

La corrupción es un fenómeno social y político que adopta formas estructuradas en las que se mueven las acciones individuales y colectivas, a partir de las cuales se crean modalidades institucionales que han derivado en un manejo distorsionado de su diseño.⁶⁸

Para Sandoval, es necesario desarrollar argumentos que concluyan en la necesidad de evaluar la corrupción a través de un análisis de consistencia teórica-metodológica, entre estos argumentos se encuentra una fundamental preocupación por los cambios estructurales en la Gestión Pública de México, para combatir la corrupción.

⁶⁷ Sandoval Ballesteros, I. E. (2009). *Op. cit.*, p. 19.

⁶⁸ Cfr. Sandoval Ballesteros, I. E. (2009). *Op. cit.*, p. 7.

Es necesaria la búsqueda por estudiar de forma sistemática y comparada los diversos síntomas y variantes de la corrupción estructural, que supone una estrecha red de relaciones y un sofisticado sistema de complicidades que interrumpen la rendición de cuentas.

La perspectiva de la corrupción estructural ayuda a explicar y comprender lo que está detrás de los grandes problemas sociales. Es decir, el enfoque se aplica de forma sistemática y científica a los diferentes problemas que están en el vínculo de la corrupción en las estructuras institucionales.

La postura de Sandoval rebasa el análisis de la pequeña corrupción: “Las extorsiones y los sobornos que los ciudadanos padecen cotidianamente [...], se engarzan en complejas estructuras piramidales que nutren esquemas de patronaje e impunidad.”⁶⁹

El enfoque estructural afirma que el problema principal de la corrupción está relacionado con la complicidad político-mercantil que proviene desde las más altas estructuras del gobierno. Este enfoque está respaldado en datos duros que surgen de la cotidianidad, en el día a día del desempeño de las instituciones. En el medio de impunidad, de opacidad, del conflicto de interés, de privatizaciones que protegen intereses muy concretos. Este enfoque propone la necesidad y la importancia de aplicar y exigir ética y moral principalmente a los funcionarios públicos de las más altas estructuras en las instituciones de gobierno.

⁶⁹ Ídem.

1.2.1 Elementos o variables de la corrupción estructural

Sandoval menciona que el enfoque de la corrupción estructural maneja “siete elementos o variables básicas”⁷⁰ que se refieren a:

1. Conflictos de interés.
2. La opacidad.
3. La colusión entre el sector privado y funcionarios del gobierno.
4. La Impunidad.
5. Políticas neoliberales.
6. La captura del Estado.
7. La influencia de la discrecionalidad

1. El primer elemento o variable se refiere a los conflictos de interés, que se entienden como un problema, cuestión o materia de discusión, que busca provecho, utilidad, ganancia de alguna situación, que tiene relación con los intereses privados, los cuales buscan ganancias económicas del Estado.

En este sentido, los generadores de rentas, los que se benefician de las rentas financieras, tienen un vínculo o colusión, y esta colusión propicia el conflicto de interés: “Los conflictos de interés surgen cuando servidores públicos o representantes electos de la ciudadanía contaminan sus decisiones con compromisos y pleitesías de tipo privado. Esto puede involucrar vínculos familiares, políticos o económicos que pueden distorsionar decisiones que deberían orientarse al beneficio del interés público.”⁷¹

Los conflictos de interés aparecen velados en un formalismo que la legítima y que impide apreciar su sentido dañino. Estos conflictos de interés han sido identificados como corrupción de acuerdo a la violación de normas y se refiere a

⁷⁰ Siete elementos o variables de la corrupción propuestos por Sandoval. Información obtenida en una entrevista realizada a la Dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, Directora del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia de la UNAM, mayo de 2013.

⁷¹ Sandoval Ballesteros, I. E. (2009). *Op. cit.*, p. 17.

aquellos actos administrativos que cumplen con las formalidades legales, pero que en los hechos significan actos de corrupción, por ejemplo un funcionario que puede tener simultáneamente varios empleos, en el sector público y privado, o un funcionario que deja el cargo público y se incorpora al privado. También es el caso de un funcionario público con actividades oficiales y con nexos en actividades privadas o con contratos particulares, de esta misma manera aparece el funcionario que colabora en dos instancias gubernamentales.

Es decir, la corrupción en la administración pública es un proceso realizado por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, o la utilización de éstas, generalmente buscan desviar velada o indebidamente recursos o información asignada directa o indirectamente al Estado.

Los conflictos de interés surgen cuando los gobernantes de alto nivel se someten a pleitesías. Estos conflictos constituyen fenómenos organizacionales y burocráticos, privativos de la Administración Pública, otros reconocen que el sector privado protege estos conflictos más que el propio sector público. El nepotismo es frecuente y se sabe que en estos casos generalmente los conflictos de interés se revisten de legitimidad. Otra postura sostiene que los conflictos de interés constituyen problemas legales y de administración, abordándose desde la perspectiva del derecho administrativo. Sandoval sostiene:

El tema es estructural y que, aunque el tema de conflicto de interés no está catalogado propiamente en actos de corrupción, siempre desemboca en patrones corruptos, asimismo plantea definir a los conflictos de interés como la situación que emerge cuando los gobernantes, representantes y servidores públicos de alto nivel se encuentran subsumidos en las pleitesías que afectan negativamente en el desempeño de sus cargos públicos.⁷²

⁷² Cfr. Sandoval Ballesteros, I. E. (2011, agosto). "Conflictos de interés." En *Revista técnica sobre rendición de cuentas y fiscalización Superior*. (1). México: Auditoría Superior de la Federación, p.p. 57-65.

Sobre la tipología inicial del conflicto de interés se dice que en efecto existen cláusulas en casi todos los tratados internacionales para regular y sancionar los conflictos de interés. Entre las más importantes estipulaciones está la que dice que los titulares de cargos públicos declararán sus intereses económicos comerciales y financieros con ánimo de lucro que puedan plantear un posible conflicto de interés.

La OCDE dice que existen tres tipos de conflictos de interés: el actual, el aparente y el potencial. El primero realmente sí existe, pero pudo quedar en el pasado; el segundo se refiere a que aunque en realidad no exista un conflicto de este tipo, debido a la falta de información podría argumentarse que sí existe. El tercero ocurre cuando un servidor público tiene un interés que podría acercarlo a una situación conflictiva. La Doctora Sandoval comenta: “Hay diferentes dimensiones en los conflictos de interés y pueden ser dentro del poder ejecutivo, legislativo o judicial”.⁷³

Los conflictos de interés, en sus distintas formas, abundan en los más altos niveles de gobierno. Surgen cuando servidores públicos o representantes electos de la ciudadanía contaminan sus decisiones con compromisos y pleitesías de tipo privado. Esto puede involucrar vínculos familiares, políticos o económicos que pueden distorsionar decisiones que deberían orientarse al beneficio del interés público.⁷⁴

2. El segundo elemento al que se refiere el enfoque de la corrupción estructural es la opacidad, que más allá de los supuestos avances en términos de acceso a la información, en términos de desarrollo institucional, en términos de tendencias internacional en el asunto de la transparencia, es todavía una carencia persistente en México y en el mundo.

⁷³ Cfr. *Ibíd.*, p. 60.

⁷⁴ Cfr. Sandoval Ballesteros, I. E. (2009). *Op. cit.*, p. 17.

Por ejemplo, el caso de los *Wiki Leaks*, a nivel global e internacional, pone de manifiesto que la opacidad, más que la transparencia, está asignando el desarrollo económico, político y social del mundo. La opacidad permanente como resultado de una falta de claridad respecto a los supuestos avances de la transparencia.⁷⁵

Por tal motivo, el enfoque de la corrupción estructural debe tener en cuenta que la opacidad tiene más peso específico en las decisiones políticas y en la toma de decisiones que en la transparencia.

3. El tercer elemento o variable del enfoque de la corrupción estructural se refiere a la colusión entre el sector privado y funcionarios del gobierno en relación con los temas de privatización, regulación y desregulación. Éste es un tercer y gran tema para explicar la corrupción en altas estructuras de poder.

El asunto de la regulación o la falta de regulación se refieren son necesarias políticas que regulen adecuadamente las concesiones y licitaciones que el gobierno hace con particulares.

En el centro de las prioridades de las políticas públicas existe un doble juego que consiste en una desregulación y desestatización para beneficiar al mercado, a los sectores privados o a los sectores rentistas, además de una excesiva regulación, aunada con el descomunal burocratismo y de frenos a todo lo que tiene que ser lo público, lo colectivo, lo Estatal y finalmente lo que beneficia directamente a los ciudadanos y no a los empresarios, es decir, una regulación imparcial o una desregulación parcial, más desregulación a favor de los intereses privados y rentistas y una regulación excesiva para negar el acceso al bienestar social público.

⁷⁵ Cfr. Información obtenida en una entrevista realizada a la Dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, Directora del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia de la UNAM, mayo de 2013.

Así que en esta triada o triángulo de Estado, mercado y sociedad, esta última, en su conjunto, está completamente secuestrada por los intereses del mercado.⁷⁶

La corrupción en la que están involucrados altos funcionarios puede producir graves distorsiones en el funcionamiento del gobierno y de la sociedad. El Estado paga demasiado por adquisiciones y recibe poco por las privatizaciones y la adjudicación de concesiones. Los funcionarios corruptos distorsionan las decisiones sectoriales para generar grandes beneficios para sí mismos, además originan políticas públicas ineficientes y nada equitativas. El gobierno produce demasiados tipos de proyectos inútiles.

La corrupción reduce los beneficios de las rentas públicas procedentes de la privatización y de la adjudicación de concesiones. Las empresas que retienen el poder a través de sobornos y favoritismos, debilitan la eficacia de las ventajas de poner las empresas estatales en manos privadas.⁷⁷

Rose-Ackerman explica que la privatización podría reducir la corrupción eliminando ciertos activos de control estatal y convirtiendo en decisiones privadas, conducidas por el mercado, en actos burocráticos discrecionales. No obstante, el proceso de transferir activos a la propiedad privada está plagado de oportunidades de corrupción. Muchos alicientes de la corrupción son comparables a los que surgen en el otorgamiento de contratos y concesiones. Pues para obtener contratos favorables los particulares sobornan a los funcionarios de alto nivel.

Cuando se privatiza puede que no exista una forma fidedigna en el régimen regulador, puede que este elemento esté muy poco especificado. La incertidumbre del proceso crea oportunidades para favorecer a los que están en el círculo

⁷⁶ Cfr. Sandoval Ballesteros, I. E. (2009). *Op. cit.*, p. 19.

⁷⁷ Cfr. Rose-Ackerman, S. (2001). *Op. cit.*, p. 51.

corrupto, dando a empresas corruptas un trato especial en los procesos de concurso de licitaciones, concesiones o subrogaciones.

Las concesiones son dadas simplemente a quien tenga mejores conexiones políticas. Las leyes poco firmes sobre incompatibilidades facilitan los negocios en los círculos internos.⁷⁸

Desde la década de los ochenta, las economías fueron privatizadas en forma masiva, los mecanismos de mercado fueron ampliamente aceptados, los regímenes comerciales y financieros fueron desglosados y, no obstante, todos estos cambios en las políticas económicas no parecían haber disuelto las coaliciones distributivas, sólo parecían haberlas reconstruido.⁷⁹

“Aquellos que vendieron las propiedades estatales frecuentemente terminaron comprándolas.”⁸⁰ En general, los que tuvieron poder político lo utilizaron para adquirir poder económico, y aquellos con influencias políticas buscaron aumentar sus riquezas: “Las reformas económicas fueron llevándose a cabo a puerta cerrada y a través de mecanismos muy opacos”.⁸¹

En los enfoques principales sobre el estudio de reformas de privatización se ha revelado la opacidad de los procesos de privatización:

- “El estudio de los recientes ajustes económicos, tiene sus raíces intelectuales y teóricas en la economía política neoclásica, según la cual la intervención del gobierno en el libre mercado es el resultado de la acción colectiva de grupos de interés, que buscan obtener subsidios sectoriales específicos y regulaciones para su propio bien.”⁸²

⁷⁸ Cfr. *Ibíd.*, p. 48.

⁷⁹ Cfr. Schamis, H. E. (2009). “Evitando la colusión, previniendo la colusión: ¿Qué sabemos acerca de la economía política de la privatización?” En Sandoval Ballesteros, I. E. *Op. cit.*, p. 44.

⁸⁰ *Ídem.*

⁸¹ *Ídem.*

⁸² *Ibíd.*, p. 45.

- “Los ajustes económicos neoliberales han planteado que la liberalización tiende a concentrar los costos en los perdedores (aquellos que se benefician de una economía cerrada) y dispersan los beneficios entre los ganadores potenciales (los que están a favor de las reformas del mercado).”⁸³
- “Factores tales como llevar a cabo programas de privatización, transferir por completo monopolios a inversionistas privados y carecer de marcos eficaces para la regulación afecta a nivel comportamiento rentista por parte de las coaliciones sociales y los grupos de interés.”⁸⁴

4. El cuarto elemento esencial de la perspectiva del enfoque de la corrupción estructural es la impunidad a la falta de castigo aunado al asunto de corrupción. No solamente hay que castigar a las corruptelas menores, sino también a las corruptelas graves, que implican cientos de miles de millones de dólares, empezando por “el FOBAPROA, caso ejemplar de impunidad, en el que hasta el día de hoy, según las instituciones, no hay nombres, responsables ni culpables.”⁸⁵

Las instituciones enfrentan cotidianamente problemas de corrupción, la Suprema Corte de Justicia se vincula con la impunidad en términos de castigo — como ejemplo está el caso de la Guardería ABC—, el IFAI quien tendría que estar abogando por transparencia para este caso actúa con deficiencias.

5. El quinto elemento o variable del enfoque de la corrupción estructural se refiere a las políticas neoliberales, sostenidas por principios, que fungen como el eje articulador a partir del cual se quiere generar un nuevo paradigma de lo público, o de la política pública, privatizando y desregulando, lo cual trae elementos de conflictos de interés. Este quinto elemento, es el nuevo cambio de paradigma

⁸³ Ídem.

⁸⁴ Cfr. *Ibíd.*, p. 46.

⁸⁵ Información obtenida en una entrevista realizada a la Dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, Directora del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia de la UNAM, mayo de 2013.

hacia el neoliberalismo, pero sobre todo hacia una nueva ecuación de lo público y lo privado. El ejemplo legal más sonado de este nuevo paradigma neoliberal o de lo público-privado en México, es la “Ley de asociaciones público privadas”, que está orientada a quitarle al Estado la rectoría de los temas cruciales en el desarrollo.

Las privatizaciones, con sus instrumentos, referidos a: subcontrataciones, concesiones, licitaciones y subrogaciones entran en este apartado, pues son esquemas o nuevos paradigma del neoliberalismo en políticas públicas, esquemas que al aplicarse sin regulaciones estrictas, propician actos corruptos claramente ejemplificados en casos como el de la Guardería ABC, un paradigma del sistema neoliberal de lo público-privado, que a través de una legalización de lo que no es legal, se hace una subcontratación o subrogación a particulares.

Para Sandoval, las reformas económicas de los años 80 y 90 fueron imposición de los ortodoxos principios económicos sobre la burocracia, cuando entra el neoliberalismo y no desaparece del todo la inversión Estatal, se genera el resultado de una implementación imperfecta en las reformas del mercado, es así que el neoliberalismo es descrito como un proyecto político de consecuencias económicas.⁸⁶

Las reformas económicas no afectaron del todo al Estado, sólo redefinieron el aparato estatal y el poder político en función de los intereses. Sandoval hace un análisis de las palancas políticas que impulsaron el proceso de construcción de las estrategias económicas en el mundo en desarrollo durante las pasadas tres décadas. Argumenta la solución al atraso y al subdesarrollo que denomina, es un asunto más político que técnico, y no es del todo económico, es decir, la solución está en la adecuada rearticulación entre las relaciones Estado–sociedad.

⁸⁶ Sandoval Ballesteros, I. E. (2011). *Crisis, Rentismo e Intervencionismo Neoliberal en la Banca (1982-1999)*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 5

Retomando la historia al desplazarse al Estado de Bienestar y a las políticas populistas, se desplaza la política keynesianista, quien fue presa del comportamiento rentista de burócratas y grupos de poder. El neoliberalismo actúa a través de aislados y autónomos grupos tecnócratas. Con la política anterior, el Estado no se separó de la economía, sólo existió una reorientación en su función; a su vez, el neoliberalismo tampoco canceló la acción de los grupos de interés, buscó una reorganización de coaliciones distributivas.⁸⁷

Cabe hacer mención sobre los orígenes del Estado de Bienestar, cuando éste aparece como la opción necesaria para equilibrar la crisis capitalista que se vivía en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. A partir de este periodo, el Estado asumió la tarea de asistir y apoyar a la sociedad.

El modelo benefactor proponía que el Estado debiera tomar un papel activo en el manejo de la economía, es decir, el Estado imponía una normativa y supervisaba el mercado para dirigir la economía hacia las prioridades que determinara. El mercado estaba subordinado al poder del Estado. Asimismo, las burocracias tenían el control de los gobiernos. El conjunto de instituciones públicas estaban encomendadas a elevar el nivel de vida. El gobierno promovía los beneficios sociales a través de generación de recursos, distribución de bienes y servicios a los ciudadanos.

A partir de la mitad de los años setenta, la crisis del Estado de Bienestar tiene manifestaciones económicas siendo las consecuencias principales: la decadencia en el nivel de beneficio y la crisis financiera, que dio lugar a un endeudamiento generalizado. El Estado ya no tenía capacidad de asumir responsabilidades de toda índole, es decir que la caída del Estado de Bienestar tuvo que ver con las demandas sociales crecientes que rebasaban la capacidad del Estado. Esta crisis puso de manifiesto los límites intervencionistas, que traían consigo desequilibrios presupuestales y endeudamiento. De esta manera, este

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 25.

sistema fue frenado a medida que la crisis mundial se extendía y se abría paso el nuevo sistema económico neoliberal. El Estado de Bienestar fue culpado por la nueva corriente neoliberal, del estancamiento económico, y de su imposibilidad de resolver problemas, ya que el sector público se muestra endeudado, improductivo e ineficiente para dar respuesta a las demandas sociales. Para los neoliberales, en el Estado intervencionista, el sector público obstaculiza la producción, promueve la inflación, la productividad decrece, se solapa la ineficiencia se impide el progreso tecnológico, además lo consideran negativo para la economía ya que las limitaciones, regulaciones y control de precios destruyen el sistema de libre empresa. La postura neoliberal defiende la idea de que la intervención del Estado, detiene el progreso, porque limita los intereses y aspiraciones individuales de la libre empresa.

Para Sandoval economía y la política están juntas⁸⁸. Los sistemas de poder han estado entrelazados con los sistemas de producción y explotación, uno de los objetos del estudio de la economía política y sus vínculos es develar lo oscuro del Estado del credo neoliberal y sus cruciales diferencias en los momentos históricos.

“El neoliberalismo no debe entenderse como un proyecto económico con implicaciones políticas sino como un proyecto político con consecuencias económicas. La reformas liberalizadoras no redujeron al Estado, sino simplemente redefinieron el aparato estatal y el poder político en función de los intereses de nuevas coaliciones distributivas.”⁸⁹

La hipótesis de, Sandoval señala que el neoliberalismo en México no ha sido el único implicado en la imposición de las ideas y modelos, sino también el

⁸⁸ Cfr. Ídem.

⁸⁹ Sandoval Ballesteros, I. E. (2011). *Crisis, Rentismo e Intervencionismo Neoliberal en la Banca (1982-1999)*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias, p. 5.

hábil manejo de los intereses políticos, con el objeto de dar sustento a las nuevas coaliciones.⁹⁰

Sostiene que los intereses se imponen a las ideas e instituciones, los ejemplos históricos respaldan este argumento. El planteamiento enfatiza que es precisamente en el ámbito de los intereses donde se origina la búsqueda de la legitimidad por parte del régimen. Es decir, Sandoval menciona que es idónea la “teoría de redes de política” para explicar la propagación de redes económicas. “Las reformas económicas en los tiempos de globalidad son un fenómeno nacional basado en el interés.”⁹¹

La privatización quien surge como una consecuencia del neoliberalismo, se caracterizó por la existencia de fenómenos de rentismo y corrupción, en un contexto donde el Estado sí interviene, pero ya no para favorecer a la ciudadanía sino a los particulares y compadrazgos; es decir, el neoliberalismo sí interviene, pero para unos pocos, no para el bienestar común.

El presente elemento o variable del enfoque de la corrupción estructural hace una crítica profunda al sistema neoliberal que surge como una postura extremista consolidándose como como un sistema individualista, abusivo y egoísta, que en realidad no ha dado respuestas asertivas a la problemática económica, y en cambio ha sido un modelo propiciador del desequilibrio, la desigualdad y la injusticia. Las privatización surgen como consecuencia, para solventar las necesidades del sistema económico neoliberal, el cual propone que se deje en manos de particulares o empresas privadas el mayor número de actividades posibles, igualmente, aboga por la limitación del papel del Estado en la economía

⁹⁰ Sandoval Ballesteros, I. E. (2011). *Crisis, Rentismo e Intervencionismo Neoliberal en la Banca (1982-1999)*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias, p 26

⁹¹ *Ibíd.*

En el caso de México, las privatizaciones en las instituciones públicas han sido un fenómeno basado en el interés y el lucro, las élites políticas han emprendido procesos de privatización con el objetivo pagar favores y, a través de estas acciones, los gobernantes neoliberales han buscado beneficiar mediante acciones corruptas a ciertos sectores relacionados con el compadrazgo político.

Es decir, con el neoliberalismo en México, el gobierno actúa para proteger ganancias y condiciones para los grandes capitalistas. Asimismo, a través de las privatizaciones se otorgan concesiones públicas a los empresarios amigos o familiares de los políticos corruptos de alto nivel. Con estas acciones, se van devaluando los derechos de las personas, y el Estado comienza a ser capturado por los intereses coludidos entre el gobierno y particulares.

En México, la privatización que dañó a la nación ocurrió a la sombra de la corrupción. “El neoliberalismo en México no ha implicado la fría imposición de las ideas y modelos económicos, sino el hábil manejo de los intereses políticos con objeto de dar sustento a las nuevas coaliciones”, y abunda, “durante los proceso neoliberales en México, los intereses se imponen a las ideas y a las instituciones.”⁹²

6. El sexto elemento en el enfoque de la corrupción estructural, se refiere a la captura del Estado, resultado de la colusión gubernamental y privada, es decir, no es nada más la instrumentalización del Estado, sino la captura interna que se ha llenado de intereses de importancia financiera y económica, apoyados en leyes, regulaciones y configuraciones Estales y políticas que benefician esos intereses en términos morales.

Mancur Olson escribió: “La acumulación de coaliciones distributivas incrementa la complejidad de la regulación y el rol del gobierno.”⁹³ Esta teoría

⁹² *Ibíd.*, p. 26.

⁹³ Schamis, H. E. *Op. cit.*, p. 46.

representada por Olson, es la llamada teoría de la Captura del Estado. Grupos rentistas demandan para sí la protección del gobierno y los actores estatales.

González Aréchiga explica que el concepto captura regulatoria se refiere a la influencia indebida de grupos de interés en la definición de las reglas del juego en los sectores regulados. En esta visión se considera que los problemas de agencia no fueron los determinantes principales.⁹⁴

Es así que el problema de corrupción se engrana con los problemas de agencia, e imperfecciones del mercado. En la captura del Estado, surgen conflictos entre tres grupos de actores. Los conflictos comienzan con las fallas que tiene el Estado en su regulación, capacidad de supervisión, operación de controles y mecanismos de compensación, falta de capacidad de hacer cumplir el Estado de derecho y de conducir un proceso para la generación de políticas públicas que rijan operaciones de los mercados.

La corrupción se inserta en el mecanismo para dar cauce a la transferencia de presupuesto del Estado a los otros actores.

Para analizar los mecanismos de transferencia se deben analizar las fallas en la relación entre Estado, mercado y sociedad, tomando en consideración los conceptos de agencia, corrupción administrativa y “captura regulatoria.”⁹⁵

Por lo tanto, es necesario integrar el análisis de:

- a) Captura regulatoria del Estado.
- b) Los problemas de agencia en la operación del Estado.
- c) El desvío de activos.
- d) El saqueo.

⁹⁴ Cfr. González-Aréchiga, B. (2009). “Transparencia en el rescate bancario: ¿problemas de agencia, corrupción, imperfecciones de mercado o captura regulatoria?” En Sandoval Ballesteros, I. E. *Op. cit.*, p. 37.

⁹⁵ Cfr. *Ibíd.*, p. 146.

e) Distintos problemas de agencias que afectan los mercados.

La falla del Estado en relación con el mercado generalmente se denomina “Captura del Estado”⁹⁶ y esto ocurre por corrupción administrativa, que resulta de pagos privados a funcionarios públicos para distorsionar la forma en que se aplican reglas y políticas. La corrupción administrativa puede tomar muchas formas incluyendo el soborno, extorsión, tráfico de influencias, malversación de fondos o uso de información privilegiada para beneficio individual.⁹⁷

La captura regulatoria es la influencia sobre el proceso de formación de leyes, normas y reglamentos y es una forma profunda de afectar el funcionamiento del Estado. Sucede desde dentro y se reviste de legitimidad procedimental, pero desvía recursos e incentivos.

7. El séptimo elemento del enfoque de la corrupción estructural se refiere al conflicto de la discrecionalidad, el cual surge cuando funcionarios de las más altas estructuras del gobierno, no cumplen con su deber, al no aplicar ni respetar las normas institucionales, ni las directrices políticas. El propio poder discrecional que les es otorgado produce que se sitúen en una posición privilegiada que los vulnera para cometer distintos tipos de actos de corrupción.

La organización, dirección y funcionamiento del gobierno está en relación directa con el esquema político institucional a nivel global. En este sistema, los funcionarios en los más altos niveles gubernamentales, al contar con discrecionalidad en la toma de decisiones, tienen la posibilidad de realizar acciones abusivas y oportunistas o actos de corrupción, sobre todo en aquellos contextos donde influyen dentro de las transacciones administrativas, o en la disposición de información Estatal.

⁹⁶ *Ibíd.*, p. 147.

⁹⁷ *Cfr. Ídem.*

CAPÍTULO II.

LAS GUARDERÍAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

A partir del ensayo escrito por March y Olson en 1984, donde introducen el término “nuevo institucionalismo”, las teorías institucionales inician un cambio. El neoinstitucionalismo empieza a comprenderse como un fenómeno de varias facetas o aspectos, tomado por distintos enfoques o disciplinas que proponían diversos conceptos, pero todos compartiendo la premisa de que las “instituciones importan” y que las normas y reglas son necesarias para su existencia. El presente trabajo, a pesar de estar de acuerdo con esta idea, también le hace severos cuestionamientos a esta corriente y apoya el enfoque “estratégico relacional”, el cual critica los postulados que March y Olsen ofrecen a las instituciones y el análisis mínimo de las mismas. “Los argumentos sostenidos por March y Olsen son esencialmente reactivos o contruidos en respuesta al funcionalismo,”⁹⁸ no desarrollan un modelo alternativo o una teoría del Estado diferente. Al comenzar a aislar al Estado, no se toman en cuenta las cuestiones entre las instituciones del mercado, del Estado y de la sociedad. “Lo que es peor, sostienen un concepto del poder estatal emergido y sostenido por la fuerza bruta o el control coercitivo.”⁹⁹

El neoinstitucionalismo económico, el cual toma referencias del neoclasicismo, se apoya en una teoría normativa que estudia al Estado como un agente exterior al sistema económico y propone escasa intervención de éste en la economía, además de considerar a los individuos como consumidores racionales que maximizan la utilidad. Sandoval y los críticos del neoinstitucionalismo tienen razón al no estar de acuerdo con la visión neo-utilitaria, y piensan que es prioritario integrar el análisis del Estado, del mercado y de la sociedad, atendiendo la complejidad de las relaciones entre las tres esferas.

⁹⁸ Sandoval Ballesteros, I. E. (2004, 25 diciembre). “Hacia un enfoque ‘estratégico-relacional’ del Estado: Más allá del nuevo institucionalismo.” En *Perfiles latinoamericanos*. México: FLACSO, p. p. 223.

⁹⁹ *Ibíd.*, p. 222.

El IMSS, en relación con las guardería subrogadas al comenzar a incorporarse a la idea del neoinstitucionalismo, descuida aspectos trascendentes, el presente trabajo aprueba la postura de críticos del neoinstitucionalismo, quienes tienen razón al señalar que las interpretaciones reduccionistas, al abogar por la autonomía del Estado, están a favor de cometer graves errores. Si bien es cierto lo mencionado por Sandoval: “Economía y política no pueden entenderse como esferas separadas o autónomas,”¹⁰⁰ al comenzar a quitarle responsabilidades al Estado, no se toman en cuenta las cuestiones entre las instituciones del mercado, del Estado y de la sociedad.

La necesidad de recuperar la postura de Weber es contundente, cuando se menciona que el Estado no puede existir a priori, separado o independiente de la sociedad. En el caso del IMSS en relación a las guarderías subrogado aunque no hay una separación total con el Estado, si hay una atribución de responsabilidades de carácter prioritarias a los particulares.

En México, en la Ley del Seguro Social de 1943 todavía no se contemplaba lo referente al tema de guarderías; el niño IMSS surge hasta 1944, gracias a las demandas del sindicato de trabajadores, quienes exigían un lugar para que se pudieran cuidar a los hijos de las madres que laboraban por muchas horas. De esta manera, el gobierno y el IMSS evaluaron las peticiones y fue hasta 1947, cuando se da inicio al “Esquema Guardería Madres IMSS”, que atendía a los hijos de las madres del IMSS sindicalizadas y, a partir de este hecho, se establecen una serie de guarderías dependientes de organismos estatales. Es decir, no solamente el IMSS logró el derecho a guarderías, sino también trabajadores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Agricultura, Secretaría de Recursos Hidráulicos, Secretaría de Patrimonio Nacional y Presupuesto e Inspección Administrativa, y de paraestatales, como PEMEX.

¹⁰⁰ Sandoval Ballesteros, I. E. (2004, 25 diciembre). “Hacia un enfoque ‘estratégico-relacional’ del Estado: Más allá del nuevo institucionalismo.” En *Perfiles latinoamericanos*. México: FLACSO, p. 217.

En 1959, se promulgó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, ISSSTE, donde se hizo referencia al establecimiento de estancias infantiles como una prestación para madres derechohabientes. En el inciso e del Artículo 134 constitucional, se instauran como derechos laborales de los trabajadores al servicio del estado aspectos relacionados con la maternidad, la lactancia y servicios de guarderías infantiles, adquiriendo con esto un carácter institucional. En un principio, las guarderías no se contaba con personal especializado, y por lo tanto, los niños sólo recibían cuidados asistenciales, es decir, las guarderías sólo servían para "guardar" al niño.

En el marco de la globalización, en 1959 aparece un instrumento legal que se refiere a los derechos del niño con relación —entre otras cosas— a la seguridad social. Estos principios figuran como un conjunto de normas de derecho internacional que protegen a los infantes de todo el mundo.

En lo que se refiere a México, ya para los años setenta, se recupera la escuela para auxiliares educativos de guarderías que dependía de la Secretaría del Trabajo; se le cambia el nombre por el de escuela para asistentes educativos y se implementa un nuevo plan de estudios acorde a las necesidades de este servicio en los centros de desarrollo infantil. En estudios sobre la infancia revelaron la importancia que tienen los primeros años de vida en el desarrollo físico, social, emocional e intelectual y llegaron dos conclusiones:

1. La infancia temprana constituye una etapa fundamental en el proceso de desarrollo y formación de la personalidad de los niños.
2. Los primeros años de vida de los infantes, desde su concepción hasta los seis años de edad, ponen los cimientos para su desarrollo saludable y armonioso. Se trata de un periodo marcado por un rápido crecimiento y por cambios que se ven influenciados por su entorno.

En 1974, entró en vigencia la entonces nueva Ley del Seguro Social, que incluye a las guarderías con el entonces nuevo “Esquema de Guarderías Ordinarias”, que atendía a hijos de madres afiliadas al IMSS. Para esta fecha, las guarderías del IMSS se convierten en servicios de alta calidad, ya que estaban diseñadas dentro de un marco normativo que abarcaba los ámbitos de: construcción, equipamiento y operación (pedagógico, nutricional y de asistencia médica). Asimismo, estaban bajo un estricto marco reglamentado que aseguraba las condiciones de espacio, mobiliario, materiales, seguridad, personal y administración.¹⁰¹

Para esa época, una guardería se concebía como un establecimiento educativo, que forma a niños de entre 0 y 3 años. Por ley, los encargados de supervisar a los menores tenían que ser profesionales en el área de la educación temprana, educación preescolar o educación infantil y su trabajo consistía no sólo en supervisar a los niños y proveerles de los cuidados necesarios de su edad, sino también en alentarlos a aprender de una manera lúdica mediante la estimulación de sus áreas cognitivas, física y emocional.

Hasta este momento hay sólo dos esquemas de guarderías que son administradas y reguladas directamente por la normatividad del IMSS, denominadas de prestación directa: El esquema Madres IMSS y el Esquema Ordinario.

Para los años ochenta en México, la capacidad de guarderías era insuficiente, las demandas crecían y los lugares para un gran número de hijos de madres con derecho al IMSS eran escasos. Por tal motivo, en 1983, con el inicio de las prácticas de privatización de la seguridad social, surge el Modelo de Guardería Participativas.

¹⁰¹ Información obtenida en una entrevista realizada al Lic. Samuel Arellano, investigador del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIES), 2013.

Para 1995, con la privatización de la seguridad social:

La nueva Ley del IMSS y, más adelante con las reforma de 1997, se hace hincapié en que el patrón tiene la obligación de pagar al IMSS el 1% de la nómina para que los empleados tengan entre otras cosas servicio de guarderías, en este mismo año entra la privatización en algunos servicios del IMSS, bajo este panorama aparece el modelo de guarderías mediante el convenio de reversión de cuotas obrero patronal y es así que para 1998 se refleja en el modelo de guarderías para el Campo y en 2003 se desarrolla el modelo de guarderías subrogadas con el esquema “Vecinal Comunitario”,¹⁰² este modelo de subrogación fue respaldado por un Acuerdo del Consejo Técnico del IMSS, que nadie conoció, ni siquiera colaboradores cercanos al Director General porque no es posible tener acceso a él, pero además a los órganos facultados para solicitar información oficial como la cámara de Diputados, tampoco se les ha permitido conocer este tipo de acuerdos.¹⁰³

A partir de la gestión de Santiago Levy como Director del IMSS, las guarderías para el Campo, Participativas y Vecinal comunitario funcionan como guarderías subrogadas por el IMSS. Las guarderías del modelo Vecinal comunitario se subdividen en: “Modelo único”, que se refiere a que acepta a niños sanos, es decir sin discapacidades; y el “Modelo integradora”, que recibe a niños con discapacidad y niños sin discapacidad. Por último, las guarderías del Campo y Participativas quedan bajo el modelo Vecinal comunitario.

Hasta aquí, ubicamos dos tipos de guarderías en dos diferentes esquemas:

1. Las guarderías que administran de manera directa el IMSS trabajan bajo su normatividad; los inmuebles son del IMSS, el personal que labora ahí es del IMSS y sindicalizado. Éstas se ubican con el Estado Benefactor. En este rubro encontramos las guarderías:

¹⁰² Ídem.

¹⁰³ Hernández Güereca, M. (2008). *La política de subrogación en el IMSS: caso de los servicios médicos y guarderías 1997-2005*. Tesis, p. 152.

- Esquema Madres IMSS.
- El Esquema Ordinario.

2. En el segundo tipo de guarderías, encontramos las denominadas de prestación indirecta, éstas las ubicamos en el modelo neoliberal, es decir, las que trabajan bajo las políticas de privatización, bajo el modelo de subrogación, y que se refieren a aquellas guarderías que son administradas por terceros, siendo estos prestadores de servicios en cuatro esquemas:

- Reversión de cuotas.
- En el campo.
- Integradora.
- Vecinal comunitario.

Por ser éstas administradas por terceros, los inmuebles pertenecen a una sociedad civil o asociación civil, el personal depende de la sociedad civil o asociación civil. Este esquema de guarderías, aunque sean de prestación indirecta, la responsabilidad del IMSS abarca la normatividad y reglamentación.

Lo referente a la normatividad y a los distintos esquemas se encuentra en la reglamentación del IMSS.¹⁰⁴

El 13 de octubre del 2001, el Banco Mundial organizó un seminario, al cual asistieron funcionarios de las más altas estructuras de poder en México, entre ellos figuraron Ernesto Zedillo, así como miembros del equipo de transición del gobierno de Vicente Fox. En este seminario, el Banco Mundial hace recomendaciones para las privatizaciones en servicios de médicos y de seguridad social.

¹⁰⁴ IMSS. (2012). *Información sobre guarderías*. Recuperado el 3 de abril de 2013, de <<http://www.imss.gob.mx/guarderias/>>.

En el 2005 se puso en vigencia una reforma en la que el Congreso legaliza las diferencias entre los trabajadores del sector privado, reconociendo tres categorías para la prestación de los servicios médicos y de guarderías en el IMSS, y se refiere a los trabajadores que son atendidos en las siguientes modalidades:

1. Directamente por el IMSS.
2. Por los establecimientos del patrón.
3. Por las instituciones que sean contratadas por los patrones.

2.1 REFERENTES DE LA PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La privatización es la consecuencia de las necesidades del sistema económico neoliberal, el cual propone que se deje en manos de particulares o empresas privadas el mayor número de actividades posibles, igualmente, aboga por la limitación del papel del Estado en la economía, la privatización de empresas públicas y la reducción del tamaño del Estado.

El concepto de privatización se refiere a hacer privado, a privar o a retirar algo del espacio público, o a ocultarlo de la vista. Según la Real Academia Española, privatizar quiere decir, en una primera acepción, “que se ejecuta a la vista de pocos;” la segunda acepción se refiere a lo particular o de cada individuo; la tercera acepción se refiere a que no es propiedad pública o estatal, sino que pertenece a particulares.¹⁰⁵ También privado se refiere a que su acceso es limitado y su presencia reducida. Lo público es a lo privado, como lo transparente es a lo opaco.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Madrid: RAE.

¹⁰⁶ Kamerman, B. S. y Kahn, J. A. (comps.). (1993). *La privatización y el Estado Benefactor*. México: FCE, p. 28.

La separación de los sectores público y privado, y el tema de la privatización atañe la discusión sobre los sistemas de los servicios gubernamentales. Las funciones del gobierno se describen afirmando que en esta entidad Estatal se producen bienes y servicios no mercantiles al transferir ingresos, exigiendo el pago de impuestos. Con el inicio de las privatizaciones, este concepto asume una incongruencia, ya que con las privatizaciones, el gobierno extiende subcontratos para administrar sistemas de servicio. De esta manera, la definición de gobierno se complica cuando ésta incluye temas como empresas e instituciones públicas, gastos fiscales y regulaciones, por tal motivo surge la necesaria y urgente distinción entre Estado y Mercado.

Debido a que el Estado regula las acciones dónde se implica el mercado, es necesario trazar una línea entre lo público y lo privado. En este tema, el debate aparece entre los que creen que el desarrollo debe estar encabezado por el Estado y entre quienes lo ven encabezado por el mercado.

En el modelo dirigido por el mercado, las sociedades están organizadas en torno de intereses. A veces estos intereses son tan poderosos que un gobierno no puede funcionar con eficiencia sin tomar en cuenta sus preferencias.

El actual sistema neoliberal existe para servir a los intereses privados; la forma en que se segmentan estos intereses se llama privatización. El papel del gobierno puede aparecer como proveedor o como regulador. La privatización implica un acto lucrativo en el mercado con una garantía de calidad al consumidor, dentro de este marco ideológico, se supondría que el gobierno tiene el compromiso legal de regularizar dichas acciones.

La privatización y toda una variedad de instrumentos regulatorios nuevos, forman parte de modelos de solución de problemas generados y difundidos en una estructura social mundial, en los que ciertos agentes tienen un lugar fundamental, caracterizado por impulsar determinados modelos.

A partir de los años setenta, el Estado de Bienestar en México empezó a decaer. Para esa época, las teorías neoliberales adquirían fuerza y culpaban a la intervención Estatal, de la problemática que atravesaba el país. Bajo este panorama de crisis, junto con una deuda externa exagerada y compromisos pactados con el BM y el FMI, los gobernantes mexicanos optaron por aplicar el modelo neoliberal y la privatización de las empresas pública.

Con este episodio en la historia de México, comenzó la pérdida del corporativismo y la decadencia de los sindicatos. En esta etapa, la privatización apuntó a una apertura económica y a una sujeción de las leyes del mercado. La privatización se plantea como un instrumento más de la modificación del modelo económico, que pretende alcanzar mayor eficiencia y resolver déficits, y problemas de relaciones entre el gobierno y empresas estatales. Sin embargo, en el sentido de lucro, la privatización propicia la corrupción a gran escala, que busca el beneficio y ganancias para unos cuantos grupos de las más altas estructuras de poder. Es así que la privatización en las instituciones públicas, ubicada en la colusión público-privada, es propiciadora de la corrupción a nivel estructural que es la que verdaderamente daña a una nación.

El neoliberalismo usa a la privatización como su mejor estrategia. En este proceso se llega a una dicotomía, debido a que se supone que el Estado disminuiría su intervención, pero al mismo tiempo conservaría su responsabilidad en los servicios públicos. Para dar respuesta a esta situación, el Estado abandonó la intervención y pasó a ser un regulador. Con la entrada del neoliberalismo y las privatizaciones en México, comenzó un capítulo, de tal forma, a partir de los años ochenta, los nuevos paradigmas económicos impuestos por los organismos financieros internacionales hicieron que México se sujetara a obedecer las nuevas políticas neoliberales. El FMI y el BM le piden al país poner en práctica una serie de medidas a favor del sector privado.

Para poder iniciar con las privatizaciones en México, se reformaron artículos constitucionales. Las reformas económicas de los años ochenta, que implementaron el sistema neoliberal, trajeron consigo reformas de mercado. Sandoval menciona que el fenómeno oscuro en México consistió en que, por un lado, surgían las fuerzas del mercado; y por el otro, (con la intervención estatal) se favorece a un pequeño grupo económico de compadrazgos políticos.¹⁰⁷

Una vez formalizada la privatización en México, se acordó entre el gremio de élites económicas y políticas la protección que daría el gobierno a las prácticas irresponsables por parte de los nuevos dueños de los servicios públicos. La participación del Estado encubrió prácticas corruptas que afectaron a la ciudadanía.

Las privatizaciones en México son un fenómeno basado en el interés y el lucro. Las élites políticas emprendieron procesos de privatización con el objetivo pagar favores a los organismos internacionales con los que México está en deuda. Además, a través de estas acciones, los gobernantes neoliberales buscaron beneficiar mediante acciones corruptas a ciertos sectores relacionados con el compadrazgo político.

La presente investigación defiende la postura de que la privatización de las instituciones públicas no debe darse por ningún motivo, sobre todo en entidades de plataforma del bienestar social, como la salud, la energía, la petroquímica y la educación, debido a que son áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo de la nación. Las instituciones públicas tienen que mantenerse sin procesos de privatización, en aras de conservar el equilibrio social. El Estado debe mantener su presencia principalmente en estos sectores.

¹⁰⁷ Sandoval Ballesteros, I. E. (2011). *Crisis, Rentismo e Intervencionismo Neoliberal en la Banca (1982-1999)*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 26

Por lo que respecta al neoliberalismo en su relación con las instituciones públicas de salud ha tenido alcances determinantes. Para Catalina Eibenschutz, Silvia Tamez y Claudia Bodek, la salud ha sido privatizada y el proceso se ha llevado a cabo de manera indirecta.¹⁰⁸ La privatización indirecta consiste en tomar medidas discretas de privatizar servicios, la subrogación se puede considerar un buen ejemplo.

Asa Cristina Laurell y María Elena Ortega¹⁰⁹. Señalan que la privatización de la salud tiene las implicaciones más graves en el mediano y largo plazo porque significa el debilitamiento, o hasta destrucción, de instituciones públicas construidas durante muchas décadas con el esfuerzo de los mexicanos.¹¹⁰

“La privatización encubierta oculta los propósitos neoliberales de abuso e individualismo. Para Ofelia Oliva y Francisco Reyes, los servicios de salud representan una gran oportunidad para privatizar, es un servicio del que todas las personas necesitan y es algo que se puede convertir en un negocio”.¹¹¹

Las reformas a la Ley del Seguro Social de 1995-2001, sugeridas por el Banco Mundial, propusieron un cambio en la relación entre el gobierno y la atención a la salud. La propuesta consistió en que el individuo ya no se considerara sujeto de derecho a la atención médica. A partir de estas reformas, se considerará como un consumidor de servicios, y dichas propuestas tendrán la intención de introducir la salud al sistema de mercado, es decir, a la privatización.¹¹²

¹⁰⁸ Eibenschutz, C., Tamez, S. y Bodek, C. (1994, enero-marzo). “Salud, neoliberalismo y privatización en México de hoy.” En *Estudios políticos*. (2). México, p. 57.

¹⁰⁹ *Ibíd.*, p.p. 64-65.

¹¹⁰ Laurell, A. C. y Ortega, M. E. (1991, enero-febrero). “Privatización de los servicios de salud.” En *El Cotidiano*. 7(39). México, p. 64.

¹¹¹ Oliva, O. y Reyes, F. (2003). “Reforma del Estado, IMSS y movimiento de la y los trabajadores.” En Solís de Alba, A. A. et. al. (coord.). *Globalización, reforma neoliberal del estado y movimientos sociales*. México: Itaca, p.p. 207-208.

¹¹² Teteilboin, C., y Granados, A. (Abril de 2000). “Aspectos de los sistemas de salud de Chile, Colombia y México.” En *Argumentos*. (35). México: UAM, p. 26.

Debido a que la privatización de la salud obedece a medidas y recomendaciones del Banco Mundial, es importante puntualizar que el proceso de privatización encuentra su lógica en el proyecto neoliberal. El neoliberalismo, como ya lo estudiamos, busca ganancias en el mercado.

Cuando el nuevo sistema de mercado surge en México, las clases empresariales dominantes, ayudadas por los altos funcionarios públicos, trabajaron en conjunto, para diseñar las medidas convenientes que beneficiaran sus propios intereses. Las concesiones estatales que se dan a través de compadrazgos políticos figuraron en este periodo.

A partir de la crisis en 1982, el neoliberalismo se insertó en México. Para conseguirlo se llevan a cabo diferentes modalidades, como la privatización de empresas estatales, el debilitamiento de los sindicatos y centrales obreras, la desregulación de la inversión extranjera, la inversión privada tanto nacional como internacional, así como la reducción del gasto social.¹¹³

Es decir, durante la entrada del neoliberalismo en México, el gobierno actúa para mantener ganancias y mejores condiciones para los grandes capitalistas, otorgando concesiones públicas a los empresarios amigos de políticos corruptos. Con tales condiciones se van minimizando los derechos de las personas; el Estado comienza a ser capturado por intereses coludidos entre el gobierno y los particulares.

Al interior de la clase dominante se da un proceso de reestructuración. Su objetivo principal es el ascenso de un sector cuya fuerza tiende a ser cada vez más prominente en las decisiones nacionales: banqueros, dueños de medios masivos de comunicación, grandes industriales, grandes cadenas comerciales,

¹¹³ Eibenschutz, C., Tamez, S. y Bodek, C. *Op. cit.*, p. 48.

etc. Es decir, “el gran capital nacional, ligado al gran capital trasnacional, pasa a ocupar un lugar relevante y directo en el ámbito de las decisiones políticas”.¹¹⁴

Una de las consecuencias del neoliberalismo es la privatización, en ésta se introducen cada vez condiciones nuevas como las subcontrataciones y formas de contratos públicos-privados. El discurso ideológico neoliberal afirma que el Estado debe entregar al mercado la responsabilidad de la asignación de recursos y asignarlos al sector privado, empresarios, exportadores y banqueros.

La privatización de los servicios públicos, incluyendo la subrogación, implica que el servicio deja de ser un derecho para los usuarios y una responsabilidad del Estado, para convertirse en un negocio que debe generar ganancias para el sector privado.

Las nuevas reformas de los servicios públicos de salud en México, se ven reflejadas en 1996, con la aprobación de la nueva ley del IMSS. Ante tal acontecimiento, el Banco Mundial opinó que debiera dar más participación a la mezcla pública y privada del sector.

El 13 de octubre del 2001, el Banco Mundial organizó un seminario al cual asistieron funcionarios de las más altas estructuras de poder en México; entre ellos figuraron Ernesto Zedillo, así como miembros del equipo de transición del gobierno de Vicente Fox. Entre las recomendaciones que el Banco Mundial hizo al gobierno mexicano en materia de salud y seguridad social se encuentran:

1. Promover la participación del sector privado, para que el gobierno incremente sus recursos bajo un fondo nacional de salud, el cual podría comprar servicios a organismos públicos y privados dedicados al cuidado de la salud.

¹¹⁴ Oliver, L. (1995, julio-diciembre). “Neoliberalismo y política.” En *Estudios Latinoamericanos*. Año II. (4). México, p. 130.

2. Promover transparencia y competencia entre los prestadores de servicios públicos y privados con este nuevo esquema.
3. Fusionar, a un largo plazo, todos los presupuestos del sistema de salud federal y estatal en el Fondo Nacional de Salud.

El Banco Mundial también recomendó que la reforma promovida por las autoridades mexicanas debía ser un modelo en el que los proveedores reciban el incentivo de la reversión de cuotas por parte del IMSS, con base en la producción y la atención de la población derechohabiente.¹¹⁵

Desde que se puntualizó la visión del Banco Mundial, las instituciones públicas deben comprar los servicios a proveedores públicos y privados que cumplan con una mínima acreditación y estándares para la prestación de dichos servicios, fomentando así la competencia que por sí misma da lugar a una mejor atención al cliente.¹¹⁶

2.1.1 La subrogación

Luego de la caída del Estado de Bienestar y la entrada de la propuesta neoliberal, la construcción del Estado moderno en su faceta de regulador, implicó reducir su estructura y recortar sus facultades. En la búsqueda de este objetivo, los gobiernos modernos, asumieron que era indispensable hacer las reformas pertinentes, entre las cuales destaca la administrativa, que tenían como objetivo restarle al Estado responsabilidades en servicios que no formaran parte de su actividad primordial. Este tipo de reformas se han convertido en clave para hacer eficiente la labor administrativa y optimizar recursos gubernamentales.

Gran parte de estas reformas tienen una influencia del mercado, tal es el caso de instrumentos como la privatización de la seguridad social, a través de la

¹¹⁵ Cfr. Hernández Güereca, M. *Op. cit.*, p. 156.

¹¹⁶ Cfr. *Ibíd.*, p. 157.

subrogación de servicios que, junto con la subcontratación, ocupan un lugar vinculado a las actividades económicas del mercado; es decir, se considera una política cuya participación del sector privado es determinante e implica cambios en la operación directa del gobierno.

La palabra subrogación, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua española, significa “acción o efecto de subrogar”. Subrogar se refiere a un concepto jurídico que, según el mismo diccionario, quiere decir “sustituir o poner a alguien o algo en lugar de otra persona o cosa.”¹¹⁷ En este caso la subrogación se entiende como un medio de transmitir las obligaciones.

Otra definición, en el Compendio del Derecho Civil Mexicano,¹¹⁸ dice que la subrogación es una forma de transmisión de las obligaciones por cambio de acreedor que se opera por ministerio de la Ley en los casos en que un tercero paga al acreedor, cuando tiene interés jurídico en el cumplimiento de la deuda, o bien, cuando por un convenio entre el acreedor y un tercero, aquel trasmite a este, por virtud de un pago que recibe, todos los derechos que tiene contra su deudor.¹¹⁹

Por lo tanto, la subrogación o privatización encubierta es la sustitución de una obligación por otra, y ésta debiera ser avalada por una ley. El derecho moderno refiere a la subrogación como una forma de la transmisión de las obligaciones.

El régimen de subrogación de servicios públicos, que corresponde a la idea del *contracting out*, habilita a un particular para la prestación del mismo. Sin embargo, el titular continúa siendo el Estado, titularidad de la que derivan

¹¹⁷ Real Academia Española, *Op. cit.*

¹¹⁸ Rojina Villegas, R. (1995). *Derecho Civil mexicano*. Tomo Quinto, Obligaciones. II. México: Porrúa, p. 558.

¹¹⁹ Ídem.

potestades de vigilancia, inspección, sanción, modificación de los términos y terminación de contratos correspondientes, sí así lo requiriera el interés público.¹²⁰

A diferencia de la subrogación, la concesión se define como el instrumento a través del cual la administración, como autoridad otorgante, confía en una persona formal o moral, que se denomina concesionaria y a través de un contrato, la prestación o manejo de un servicio público, o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.

En la concesión el particular adquiere derechos sobre elementos que originalmente pertenecen al ámbito público, pero su actividad está bajo la supervisión y regulación permanente del gobierno.¹²¹

En la concesión, los actores siempre son dos: el Estado y un particular. La subcontratación es la transferencia de una parte de sus obligaciones, que una organización hace a otra externa. La Real Academia la ubica como un contrato que una empresa hace con otra para que realice determinados servicios, asignados. La subcontratación que significa bajo o debajo y contratar, que es un apalabra de origen latino *Contractare*, cuyo significado se expresa en dos vertientes: 1) Pactar, convenir, comerciar y hacer contratos; 2) Instrumento, escritura u obligación firmada con acuerdos consensuados.

Por lo tanto, para que exista una subcontratación es necesario que la contratación se realice a través de un intermediario y no de manera directa por la institución o empresa. En la subcontratación, los actores que se observan son tres:

¹²⁰ Serna de la Garza, J. M. (2010). *Globalización y Gobernanza. Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC)*. México: UNAM, p. 93.

¹²¹ Cfr. Hernández Güereca M. *Op. cit.*

1. El contratante.
2. El subcontratante.
3. El subcontratado.

Y podría definirse una relación entre el Estado, un particular y otro particular; o bien, tres diferentes particulares.¹²²

Hernández Güereca¹²³ define la contratación y la subcontratación de la siguiente manera:

La contratación se refiere a la concesión o delegación de servicios y funciones públicas a empresarios privados. Es muy usada en la forma de privatización parcial. La subcontratación, por su parte, hace referencia a la fuente externa de suministro de servicios, es decir, el gobierno contrata a una compañía externa para que desarrolle determinadas tareas en su lugar. La subcontratación, se supone, tendría que ofrecer servicios modernos, especializados, soluciones productivas, eficientes y una adecuada administración de los recursos.

La subcontratación se concibe como el mecanismo a través del cual el gobierno confía en una empresa subcontratista un servicio o un proceso de producción, que generará bienes indispensables al Estado. En el gobierno, la práctica de la subcontratación se rige por una regulación específica que aborda el tema de los contratos. En este proceso, el gobierno ve en la subcontratación la oportunidad de dejar la responsabilidad de los servicios públicos en manos de expertos que le permitan reducir los costos. Este proceso es concebido a largo plazo y busca reducir el aparato burocrático, ahorro de costos, resultados de calidad, respuesta más rápidas y oportunas a las necesidades sociales.

¹²² Cfr. *Ibíd.*, p. 75.

¹²³ Cfr. Hernández Güereca, M. *Op. cit.*, p. 73.

En la subrogación ocurre algo parecido a la subcontratación porque se sustituyen obligaciones a través de agentes externos, sólo que de manera directa y los actores pueden ser: 1) el Estado y 2) un particular o dos particulares. Es decir, la subcontratación como la subrogación puede ocurrir tanto en un espacio público, como privado.

En el sector público, este tipo de prácticas cobraron fuerza en la década de los años setenta. El enfoque de las privatizaciones, busca incorporar dentro de un esquema gubernamental las ventajas que la organización privada trae consigo, como la competencia, la eficiencia, el ahorro en costos, la productividad y la calidad, que no se centraba en el gobierno. En México, en los años ochenta, comenzaron las políticas de desregulación, subcontratación, subrogación y privatización.

La subrogación constituye uno de los principales proyectos, no sólo del gobierno federal, sino también de otros actores políticos y sociales, que ven en esta tendencia una solución al complejo problema de financiamiento y servicios que enfrenta el IMSS en su conjunto.¹²⁴

La aparición de la subrogación de servicios en el IMSS como una tendencia de las privatizaciones busca, entre otras cosas, delegar responsabilidades de determinadas funciones, disminuir costos, estructuras y capital humano, a cambio de eficiencia, agilidad en los procesos, obtención de resultados y que el organismo que subroga los servicios deje de ser ejecutor para convertirse en regulador, garantizando la calidad y satisfacción del cliente.

En México no existe una clara política de la subrogación, sin embargo sí existe una clara política a la privatización desde los años ochenta: “El IMSS ha recurrido a la subrogación, como una herramienta en la prestación de servicios,

¹²⁴ Cfr. *Ibíd.*, p. 154.

aún sin reconocimiento legal, con el pretexto de la mejoría en el otorgamiento de servicio y disminución de cargas financieras.”¹²⁵

Como producto de las crisis económicas, la contratación del empleo, la pérdida de cotizaciones y de recursos, el IMSS fortaleció su política de subrogación, argumentándola como ventajosa para sus finanzas y su operación, así como para mejorar la calidad de los servicios y la atención de los derecho habientes.

Los servicios de atención médica y prestaciones económicas han sido un campo para implementar la subrogación de servicios, con la aprobación de la nueva ley del Seguro Social de 1995 que entró en vigencia a partir de 1997. Con dicha ley, el Instituto quedó facultado para subrogar los servicios médicos.

En esta ley se dice que el IMSS puede establecer convenios con los patrones que estén en posibilidad de otorgar servicios médicos a sus trabajadores, e instalaciones que ellos mismos sostengan, a cambio de recibir como beneficio la disminución del pago de cuotas por trabajador, de los seguros de riesgo de trabajo y enfermedades y maternidad. Con esta ley, la idea era incentivar nuevas contrataciones por parte de los patrones y reducir la carga financiera que representa sostener las estancias infantiles.

En esta misma rubrica, el Seguro de guarderías implementó la subrogación. El principal argumento fue que ofrecía una cobertura muy limitada, es decir, sólo una de cada diez con derecho a servicios tenía acceso. El diagnóstico presentado por la institución en 1995 dice que esta situación se debe principalmente al alto costo de algunos esquemas. Con la nueva ley sólo se reconoce de manera legal las prácticas que el Instituto llevaba a cabo desde una década anterior.

¹²⁵ *Ibíd.*, p. 136.

Un servicio de subrogación de manera indirecta es, por ejemplo, cuando una empresa afiliada al IMSS otorga directamente servicios médicos a sus trabajadores. Por ello, los patrones sólo pagan al Instituto una cuota mínima o se les devuelve a los patrones como reversión de cuotas.

Fernández Ruiz al respecto comenta que por concesión entendemos el acto administrativo a través del cual la administración pública, concede, otorga a los particulares, concesionarios, el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público. Por subrogación, el autor la define como un aprovechamiento de las instalaciones o infraestructura que tienen instituciones públicas, para lo cual el ente público a quien está atribuido el servicio, contrata con el poseedor de las instalaciones o infraestructura mencionada la prestación de ese servicio a los usuarios respectivos.

Es decir, la subrogación se considera como una forma provisional, conforme a la cual la prestación del servicio de una persona, de derecho público o de derecho privado, diferente a la que legalmente le está atribuido, sin que ello implique que el segundo de los casos, que el prestador sustituido adquiera carácter público.¹²⁶

2.2 INSTRUMENTOS LEGALES INTERNACIONALES

En 1959, en el marco de la globalización, aparece un instrumento legal que se refiere a los derechos del niño, y se constituye como un conjunto de normas de derecho internacional que protegen a los infantes de todo el mundo. Todos y cada uno de los derechos de la infancia son inalienables e irrenunciables, por lo que ninguna persona puede vulnerarlos o desconocerlos bajo ninguna circunstancia. Varios documentos consagran los derechos de la infancia en el ámbito internacional.

¹²⁶ Fernández Ruiz, Jorge, Derecho administrativo. Contratos, México Porrúa, 2000 p.202, 2003, 2004

Considerando que el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento. Considerando que la necesidad de esa protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los convenios constitutivos de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño.

Considerando que la humanidad debe al niño lo mejor que puede darle. La Asamblea General de la ONU proclama la presente *Declaración de los Derechos del Niño* a fin de que éste pueda tener una infancia feliz y gozar, en su propio bien y en bien de la sociedad, de los derechos y libertades que en ella se enuncian e insta a los padres, a los hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales a que reconozcan esos derechos y luchen por su observancia con medidas legislativas y de otra índole adoptadas progresivamente en conformidad con los diez principios.¹²⁷

Es relevante citar los principios cuatro y ocho:

Principio 4. El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social [...]

Principio 8. El niño debe, en todas las circunstancias, figurar entre los primeros que reciban protección y socorro.¹²⁸

Es así que la Asamblea General pide se sirva dar amplia difusión de la declaración y que, a tal efecto, se valga de todos los medios que disponga para publicar y hacer distribuir su texto en todos los idiomas.

¹²⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas. (1959, 20 de noviembre). “Preámbulo.” En *Declaración de los derechos del niño*, resolución 1386 (XIV).

¹²⁸ Ídem.

Por su parte, la convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, del 20 de noviembre de 1989, y con entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990:

Considerando que, de conformidad con los principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo se basan en el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana [...] Reconociendo la importancia de la cooperación internacional para el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños en todos los países, en particular en los países en desarrollo. Han convenido en 54 artículos para la protección del niño, entre los que destaca en la seguridad social.¹²⁹

Es necesario mencionar que el artículo 26 reconoce a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional.¹³⁰

2.3 INSTRUMENTOS LEGALES NACIONALES

Debido a la necesidad de explicar el proceso de corrupción en el proceso de subrogación de las guarderías se vuelve indispensable describir, a modo general, las leyes y las órdenes que tienen relación al establecimiento de guarderías del IMSS, con el único propósito de mostrar al lector la ubicación de dichas leyes u ordenamientos, para que estos sirvan de guía de conocimiento sobre el presente análisis.

Los ordenamientos que tienen relación con el origen y establecimientos de las guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social son:

¹²⁹ Asamblea General (1989, 20 de noviembre). *Convención sobre los Derechos del niño adoptado y abierta a la firma y ratificación y que entra en vigor: 2 de septiembre de 1990*, resolución 44/25.

¹³⁰ Ídem.

- Constitución Federal
- Ley Federal del Trabajo
- Ley del Seguro Social
- Ley General de Educación

En los aspectos de operación y manera en que se presta el servicio, son aplicables:

- Ley del Seguro Social
- Ley de adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social
- Reglamento para la prestación de los servicios de Guardería del Instituto Mexicano del Seguro Social
- Reglamento de los servicios de Guardería para los hijos de Aseguradas del IMSS
- Acuerdos del Consejo técnico del IMSS
- Norma que establece las disposiciones para la prestación de servicios de guardería, emitida por el Instituto Mexicano del Seguro Social en febrero de 2004
- Norma Oficial Mexicana (NOM) 167-SSA1-1997, para la prestación de asistencia social para menores y adultos mayores (Diario oficial de la Federación del veinticuatro de noviembre de mil novecientos noventa y ocho)
- Decreto por el que se establece el Sistema Nacional de Guarderías, Centros y Estancias Infantiles

Respecto de la vigilancia de guarderías, en el ámbito administrativo interno del Instituto Mexicano del Seguro Social y en el de protección civil, tienen aplicación:

- La normatividad que regula la operación de las guarderías
- Ley general de Protección Civil
- Normas que establece las disposiciones para la prestación de servicios de guarderías, emitida por el IMSS
- Norma Oficial Mexicana 167-SSA1-1997 (NOM), para la prestación de asistencia social para menores y adultos mayores
- Manual de organización y Operación nacional de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación

Además, los siguientes documentos:

- Informe del IMSS sobre el marco jurídico relativo al origen, establecimiento, operación y funcionamiento de los servicios de guardería
- Carpeta que contiene acuerdos del Consejo Técnico del IMSS en relación con el servicio de guarderías.

Las leyes fundamentales que encontramos referentes a las guarderías están definidas en la Constitución en el Artículo 123, fracción XI, inciso C, y en la fracción XXIX.¹³¹ Asimismo, el tema de guarderías se trata en la Ley del Seguro Social,¹³² en el Título segundo del régimen obligatorio, Capítulo I: generalidades, Artículo 11, y en el Capítulo VII, referente al Seguro de guarderías y de las prestaciones sociales. Sección primera del ramo de guarderías, en los Artículos 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, y en la Sección tercera del régimen financiero, en los Artículos 211, 212 y 213.

Estudiosos del tema como Serna de la Garza y Leal Fernández mencionan que el Artículo 213 referente al Seguro de guarderías y de las prestaciones sociales de la ley del IMSS, es clave, pues hace referencia a que “el instituto podrá celebrar convenios de reversión de cuotas o subrogación con los patrones”. La ley

¹³¹ Constitución Política de México.

¹³² IMSS. (2012). *Ley del seguro social*. Recuperado el 3 de abril de 2013, de <<http://www.imss.gob.mx/instituto/normatividad/Documents/Leyes/LSS.pdf>>.

no establece que el IMSS dé facultades a particulares. Este análisis lo retomaremos más adelante, por lo pronto en este apartado señalaremos brevemente las leyes de incumbencia con el tema de guarderías.

Artículo 213. El Instituto podrá celebrar convenios de reversión de cuotas o subrogación de servicios, con los patrones que tengan instaladas guarderías en sus empresas o establecimientos, cuando reúnan los requisitos señalados en las disposiciones relativas.¹³³

Es importante también mencionar que la Ley dice que el patrón tiene la obligación de pagar al IMSS por el servicio de seguridad social entre ellos el de guarderías, siempre y cuando haya trabajo formal; es decir, las guarderías del IMSS provienen de una cuota que aporta exclusivamente el patrón, equivalente al 1% del salario base de cotización de todos los trabajadores afiliados al IMSS.

Para financiar el Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales, los patrones pagan al Instituto una cuota del 1% del salario base de cotización del trabajador, de la cual al menos el 80% debe destinarse al ramo de guarderías, independientemente de que tenga o no trabajadores beneficiarios de ese servicio, conforme a lo estipulado en los artículos 211 y 212 de la ley del Seguro Social.¹³⁴

2.4 ESQUEMAS DE GUARDERÍAS EN EL IMSS

El servicio de guarderías quedó a cargo del Instituto con las reformas a la Ley Federal del Trabajo. Sin embargo, a partir de la década de los ochenta, aparecieron otras reformas de prestación del servicio, sin que se hicieran nuevas modificaciones a la ley del IMSS, hasta 1995.

¹³³ *Ibíd.*

¹³⁴ Auditoría Superior de la Federación. *IV.5.3.2.1 Instituto Mexicano del Seguro Social. Regulación y Supervisión de Guarderías IMSS. Auditoría Especial:09-1-00gyr-06-0270*. Recuperado el 3 de abril de 2013, de <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo4/2009_0270_a.pdf>.

Como resultado, las guarderías operan a través de diversos esquemas diseñados en distintas etapas, que se tuvieron que adaptar a diferentes condiciones económicas y sociales. En todas ellas se prestan los servicios de aseo, alimentación, cuidado a la salud, educación, y recreación.

Los esquemas de guarderías son cinco:

1. *Guarderías Madres IMSS*. Inician su operación en 1947 como una prestación del propio Instituto a sus trabajadores sindicalizados. Se establecieron cerca de los centros administrativos hospitalarios y unidades habitacionales que ocupaban los trabajadores del Instituto.
2. *Guarderías del Esquema Ordinario*. En 1974, se implementan las nuevas guarderías denominadas “Esquema Ordinario”, para hijos de afiliados IMSS. Estos dos esquemas operan con personal del IMSS, inmobiliario del IMSS y normatividad del IMSS.
3. *Guarderías participativas*. En 1983, este modelo surge porque para el Instituto los esquemas Madres IMSS y Ordinario no eran suficientes, por lo que era necesario establecer estrategias que permitieran la expansión del servicio. Los anteriores modelos de guarderías eran atendidos por personal sindicalizado del IMSS; en el modelo Ordinario, el sindicato pierde fuerza, porque ya no podrá participar en este nuevo modelo debido a que la nueva modalidad denominada subrogación de las prestaciones del servicio designa a una asociación civil para operar las guarderías bajo la supervisión del IMSS. En este periodo, el IMSS facilitó algunos inmuebles para las instalaciones otros fueron casas rentadas o propiedades adquiridas que se adecuaron para hacerlas guarderías.
4. *Guarderías del Esquema Vecinal Comunitario*. En 1998-2003, se origina un nuevo esquema de prestación de servicios dada la creciente demanda de usuarios. Este proyecto fue aprobado mediante el Acuerdo 171 de la Comisión Ejecutiva para la Reorganización Administrativa del

IMSS. Las guarderías de estos esquemas operaron bajo un convenio de subrogación de prestación de servicios indirectos. Los lugares donde operaban estas guarderías eran inmuebles particulares, el personal que laboraba depende de una sociedad civil o asociación civil. Del esquema Vecinal comunitario surgen el modelo único para niños sin ninguna discapacidad y el modelo integrador a donde asisten niños con discapacidad y sin discapacidad. Mediante un acuerdo del Consejo Técnico del IMSS (que nadie conoce porque no es posible tener acceso a él, y porque a los órganos facultados para solicitar información oficial tampoco se les ha permitido este tipo de acuerdos), este esquema de guarderías se subrogó a particulares con un modelo adjudicación directa.¹³⁵

5. *Guardería en el Campo*. Con la incorporación de los trabajadores eventuales del campo a la seguridad social, bajo el esquema integral de prestaciones, en 1998, se implementó un esquema dirigido a atender a la población que presenta necesidades especiales de atención por su movilidad laboral y geográfica. Generalmente, las guarderías están ubicadas dentro del mismo espacio destinado para vivienda de trabajadores del campo.

Para 2007, estas guarderías son supervisadas bajo las normas del IMSS que se refieren a programas educativos, de salud y nutricional; así como también vigilancia, asesoría y orientación al personal de todas las guarderías que prestan servicio a los asegurados.¹³⁶

¹³⁵ Ver Artículo 41 y 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecerán en el presupuesto de egresos de la federación, siempre que las operaciones no se fraccionen, para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere este artículo.

¹³⁶ Cfr. IMSS. (2012), *Op. cit.*

Con el propósito de ampliar la cobertura de los servicios de guarderías vecinales comunitarias que se originaron en 1995, el Consejo Técnico del IMSS aprobó en noviembre de 2002 estrategias de regulación de servicios, para incorporar a más niños.

Entre las estrategias aprobadas se incluye la operación de los servicios a través de nuevas variantes del esquema vecinal comunitario, que implica menores costos en las instalaciones y administración de las guarderías.¹³⁷

Más adelante, el IMSS opera bajo un esquema que flexibiliza los requisitos del mobiliario, equipamiento y consumo, asimismo, se abre la posibilidad de modificar los menús alimenticios de los niños, buscando reducir costos.

Entre las guarderías que opera directamente el IMSS y aquellas otras que opera indirectamente bajo el modelo de subrogación, existen grandes diferencias en cuanto a la prestación del servicio. En el esquema Madres IMSS y en el Esquema Ordinario se encuentra laborando personal sindicalizado adscrito al IMSS, capacitado para cada área de atención: médica, de enfermería, educadoras tituladas, dietistas y personal de intendencia. En cambio, las guarderías subrogadas carecen de este tipo de atención. En las guarderías subrogadas, los acuerdos entre los particulares y el IMSS son complicados debido a la gran cantidad de particulares.

#

Actualmente, existen 1452 guarderías en toda la república mexicana con capacidad instalada de 236 986 lugares.

¹³⁷ Hernández Güereca, M. *Op. cit.*, p. 141.

*Esquemas de atención de guarderías IMSS, información obtenida del Boletín 032012 del IMSS.*¹³⁸

AÑO	ESQUEMA	ADMÓN.	PERSONAL	CAPACIDAD	INMUEBLE
1947	MADRES IMSS	IMSS	IMSS Y SNTSS	146-408	EXPROFESO
1974	ORDINARIAS	IMSS	IMSS Y SNTSS	100-356	EXPROFESO Y ADECUADO
1983	PARTICIPATIVAS	A.C.	A.C.	48-96-116	EXPROFESO Y ADECUADO
1998	EN EL CAMPO	A.C.	A.C.	40-150	ADECUADO
2003	VECINAL COMUNITARIO	S.C.	S.C.	40-400	ADECUADO

ESQUEMA	UNIDADES	CAPACIDAD
MADRES IMSS	8	1814
ORDINARIO	134	27 936

¹³⁸ Cfr. Boletín 032012 del IMSS.

SUBTOTAL DE PRESTACIÓN DIRECTA	142	29 750
--------------------------------	-----	--------

REVERSIÓN DE CUOTAS	1	117
ÚNICO (NIÑOS SIN DISCAPACIDADES)	1262	197 141
INTEGRADORA		8675
ÁREA REGULAR	34	7010
ÁREA DISCAPACITADOS		1665
CAMPO	13	1303
SUBTOTAL DE PRESTACIÓN INDIRECTA	1310	207 236
TOTAL PRESTACIÓN DIRECTA CON PRESTACIÓN INDIRECTA	1452	236 986

Cuota mensual que el IMSS pagaba en el 2012 por cada niño a las guarderías subrogadas del “esquema vecinal comunitario”¹³⁹

ZONA	MODELO ÚNICO	MODELO INTEGRADOR	MODELO DEL CAMPO
A	3 063.91	6 468.96	2 448.72
B	5 552.51	5 534.23	2 095.17
C	2 617.96	5 534.23	2 095.17

¹³⁹ Cfr. Boletín 032012 del IMSS.

2.5 LA TRANSFERENCIA DE LAS GUARDERÍAS DEL IMSS A PARTICULARES

La Ley del IMSS, en 1973, contempló la creación de las guarderías para hijos de madres trabajadoras. Ya para 1958, el presidente López Mateos, inmerso en la era del Estado Benefactor, apoya la iniciativa de guarderías y ésta se convirtió en obligación de todas las empresas que tuvieran más de 50 trabajadoras (el patrón debía pagar el 1% del salario al IMSS). En ocasiones, los empresarios dejaban de emplear mujeres para no otorgar este derecho.

El seguro de guarderías se encontraba en el régimen obligatorio de la LSS, el cual dicta que los servicios de guardería infantil estarán bajo la responsabilidad del IMSS, en los términos y disposiciones que expidiera el Consejo Técnico. Además, menciona que el Instituto deberá establecer instalaciones especiales, localizadas en cercanía a centros de trabajo y habitación. Es así que surgen las primeras guarderías de prestación directa llamadas “Madres IMSS” y “Modelo ordinario”.

Aunque desde el año de 1943 se habla en el Artículo 65 de la Ley del Seguro Social sobre el otorgamiento de concesiones a particulares en algunos servicios, el de guarderías no se contempla. En relación con las guarderías, se establece que la prestación de servicio es responsabilidad de una institución pública, en este caso el IMSS, en relación con sus trabajadores. Además se define como un derecho social en el Artículo 123 Constitucional y 171 de la Ley Federal del Trabajo. Ante este derecho social, el Estado está obligado a garantizar beneficio a sus trabajadores.

Para 1982, se presenta el fenómeno de desmantelamiento de las grandes instituciones de política social, promovido por el nuevo sistema económico

neoliberal. Es así que la privatización de algunos servicios públicos, o la subrogación de algunos de estos, tienen su origen en la caída del Estado de Bienestar, época en la cual el gobierno se vio obligado a buscar alternativas en los distintos servicios, entre ellos los de seguridad social.

La transferencia del servicio público de guarderías a particulares está vinculado por el modelo a escala mundial. La expansión de este instrumento se dio en el año 2000, en el marco de una reforma del sector salud diseñada con el esquema impulsado por el Banco Mundial.¹⁴⁰

En este esquema se transfieren tramos importantes de responsabilidades públicas al sector privado, la prestación del servicio de guarderías del IMSS puede enmarcarse en esta tendencia.

Junto con la caída del Estado de Bienestar, los titulares institucionales se ven enfrentados a nuevos paradigmas de gobierno y, por lo tanto, se confrontan con la necesidad de aplicar nuevas políticas públicas estatales. Es así que, influenciados por un nuevo sistema económico y movimientos globales (que tienen que ver con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), las privatizaciones de servicios públicos surgen como alternativas de gobierno.

Del año de 1994 al 2000, las políticas neoliberales toman fuerza a nivel mundial, en este periodo el presidente de México era Ernesto Zedillo Ponce de León y el director del IMSS, Genaro Borrego. Ante este panorama económico y político, el titular del IMSS y su Consejo Técnico proponen un proyecto que permite que las guarderías sean operadas con el esquema de subrogación y reversión, fue así que en 1995 surgió la propuesta del modelo de subrogación.

En 1997, cuando culminó la reforma a la Ley del Seguro Social (en la cual votó en contra toda la oposición incluyendo el PAN, PRD y los partidos pequeños, siendo ésta la última de las grandes reformas que se sacó con el voto mayoritario

¹⁴⁰ Cfr. Serna de la Garza, J. M. *Op. cit.*, p. 78.

del PRI), el debate giró alrededor de tres puntos fundamentales, y uno de ellos era el tema de la subrogación, donde el debate de fondo estaba relacionado con la responsabilidad del Estado.

La subrogación era una manera de transferir una responsabilidad que es finalmente del Estado. Podría haber subrogaciones eficientes, no es discutible, pero es obvio que la lógica empresarial, la lógica de los negocios es maximizar los rendimientos. En tanto que la lógica del cumplimiento de las responsabilidades del Estado, están por encima de esa cuenta de resultados.¹⁴¹

Es importante señalar que las guarderías fueron atendidas por personal sindicalizado del IMSS, antes de que éstas se transfirieran a particulares. Con la subrogación, el sindicato quedó fuera y se le restó poder. Este hecho se identifica con políticas del nuevo sistema económico neoliberal, que entre otras cosas buscaba terminar con los sindicatos, argumentando que estos contaban con contratos colectivos plagados de abusivas condiciones para un Estado que tenía como prioridad reducir al mínimo su intervención.

Cuando dimos la gran batalla de 1997 por la no reforma a la ley en el tema central por la no subrogación, nosotros insistíamos por no entregar una facultad del Estado al sector empresarial, pues para los líderes sindicales eran fundamentales también sus fuentes de trabajo. Cada una de las acciones o de los servicios que subrogaban llevaba a la pérdida de una plaza.¹⁴²

Carlos Elizondo Mayer-Serra¹⁴³ menciona que el sindicato del IMSS comenzaba a tener mucho poder y a imponer altos costos de operación a la institución. Debido a que el gobierno no tenía la autoridad para despedir trabajadores sindicalizados, éste opta por subrogar servicios a privados, entre ellos las guarderías, de esta manera se logró poner freno al poder que comenzaba

¹⁴¹ Declaración Ricardo García Sainz, director General del Instituto Mexicano del Seguro Social del 1 de diciembre de 1982 al 3 de enero de 1991. En entrevista con Carmen Aristegui, 2009, CNN.

¹⁴² *Ibíd.*

¹⁴³ Leal Fernández, G. *Op. cit.*, p. 51.

a tener la agrupación sindicalista y a bloquear innumerables plazas que pedía para sus trabajadores, es decir, una de razones por las cuales el IMSS decide subrogar las guarderías es para detener el poder del sindicato.

Para el año 2000, con Vicente Fox como presidente de la República y Santiago Levi como titular del IMSS, se diseña el esquema vecinal comunitario propuesto por Genaro Borrego. Este esquema fue objeto de discusión y debate. Además, el nuevo acuerdo sobre el diseño de subrogación sólo lo conocía el Consejo Técnico.

El esquema de subrogación “Vecinal Comunitario” de prestación directa fue respaldado por un Acuerdo del Consejo Técnico del IMSS, que nadie conoció, ni siquiera colaboradores cercanos al Director General porque no era posible tener acceso a él, pero además a los órganos facultados para solicitar información oficial como la cámara de Diputados, tampoco se les ha permitido conocer este tipo de acuerdos.¹⁴⁴

Luego de diseñar el modelo de guarderías subrogadas, Santiago Levi y el Consejo Técnico del IMSS pidieron a los prestadores de servicios firmar nuevos convenios de subrogación de guarderías de adjudicación directa, que pretendían ahorrar costos. En el año 2001 se firma el contrato de subrogación de servicio de guardería con la empresa Guardería ABC, S.C., el plazo del convenio era por cinco años.

Entre las estrategias aprobadas en dicho modelo se incluye la operación de los servicios a través de nuevas variantes del esquema vecinal comunitario, que implica menores costos en las instalaciones y administración de las guarderías.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Hernández Güereca, M. (2008). *La política de subrogación en el IMSS: caso de los servicios médicos y guarderías 1997-2005*. Tesis, p. 152.

¹⁴⁵ Hernández Güereca, M. *Op. cit.*, p. 141.

En este apartado es relevante destacar el Artículo 213 de la LSS, el cual menciona que “el Instituto podrá celebrar convenios de reversión de cuotas o subrogación de servicios, con los patrones que tengan instaladas guarderías en sus empresas, cuando reúnan los requisitos”¹⁴⁶ (requisitos que expide el Consejo Técnico del IMSS).

Serna de la Garza, puntualiza la necesidad de tomar en cuenta este artículo, el cual sólo abre la posibilidad de celebrar convenios de subrogación con los patrones que tengan instaladas guarderías en sus empresas o establecimientos y no con particulares que no sean patrones en los términos referidos.¹⁴⁷

A pesar de ello, el entonces titular del IMSS, Santiago Levy, propuso en 2003 el modelo y contrato de prestación directa o subrogación con adjudicación directa, con la ayuda de Antonio Scheleske, Araceli de Fernández, Dora García Kobeh y Evelyn Rodríguez. El Consejo Técnico¹⁴⁸ lo autorizó y la Secodam —de aquel entonces— con Eduardo Romero, lo avaló. No consta que la Comisión de Vigilancia del IMSS, siguiendo el Artículo 265 de la Ley del Seguro Social, hiciera alguna observación.¹⁴⁹

El Consejo Técnico tiene sus lineamientos operativos que lo facultan para crear los comités que considere necesarios, entre ellos encontramos el de Prestaciones Económicas y Sociales. Con estas facultades, el Consejo Técnico autorizó el modelo de subrogación propuesto por Santiago Levy en 2003.

¹⁴⁶ Ley del Seguro Social.

¹⁴⁷ Leal Fernández, G. *Op. cit.*, p. 81.

¹⁴⁸ Para explicar las decisiones que en conjunto toma el IMSS, es necesario saber que dicho instituto es una Institución del gobierno federal, autónoma y tripartita (Estado, Patrones y Trabajadores). Donde han estado presentes en todas las decisiones representantes del sector empresarial elegidos por el Estado. Actualmente los órganos superiores del Instituto Mexicano del Seguro Social se dividen en Cuatro. Órganos de Gobierno y Administración: 1-Asamblea General. 2-Consejo Técnico.3-Comisión de Vigilancia.4-Dirección General.

¹⁴⁹ Leal Fernández, G. *Op. cit.*, *La Jornada*.

Para el año 2000, existían 142 guarderías de prestación directa y 757 subrogadas. Sin embargo, la cifra de las guarderías de prestación directa se mantuvo intacta hasta 2008 mientras que las subrogadas pasaron a un total de 1412.¹⁵⁰ “Los consejos consultivos tienen remuneraciones importantes, valdría la pena verificarlos; recibían incluso para gastos sin comprobar, cantidades millonarias, del rango de cinco millones de pesos por concejero al año.”¹⁵¹

Santiago Levy modificó el contrato de subrogación, el cual proponía disminución de cuota por niño, reducción de empleados, de alimentación y horario de servicio. De esta manera, Levy comprometió la calidad de la atención. Y la nueva normatividad de 2005 bajo la responsabilidad de Evelyn Rodríguez consolidó la expansión de una cobertura sin calidad y con riesgo para los menores.¹⁵²

La normatividad del IMSS propuesta por Santiago Levy en lo referente a subrogación de guarderías no es clara en cuanto a establecimiento de inmuebles, tiene irregularidades y omite la Norma (NOM) 167 de asistencia social a niños y adultos mayores, específicamente a los puntos 031, que se refiere al cuidado de la salud en niños; 169, asistencia social alimentaria; 173, atención integral a personas con discapacidad; 131, alimentos para lactantes y niños de corta edad; y 009, fomento a la salud escolar.¹⁵³ “Los nuevos esquemas de guarderías surgen con un clima que poco favorece la noble labor institucional.”¹⁵⁴

Después de la renuncia de Santiago Levy como director del IMSS, Fernando Flores toma el cargo, para esta época la demanda de guarderías del IMSS llegaba a 4 millones de mujeres o padres solteros asegurados. Para 2005, las guarderías del IMSS cubrían la demanda de 174 mil padres asegurados y 190 mil bebés en 1 514 inmuebles.

¹⁵⁰ Cfr. Serna de la Garza, J. M. *Op. cit.*, p. 82.

¹⁵¹ Declaración Ricardo García Sainz, director General del Instituto Mexicano del Seguro Social del 1 de diciembre de 1982 al 3 de enero de 1991. En entrevista con Carmen Aristegui, 2009, CNN.

¹⁵² Leal Fernández, G. *Op. cit.*, p. 44.

¹⁵³ Leal Fernández, G. *Op. cit.*, p. 45.

¹⁵⁴ Leal Fernández, G. *Op. cit.*, p. 14.

A la llegada de Felipe Calderón a la presidencia en 2006, y Juan Molinar Horcasitas, como titular de IMSS, se da continuidad al modelo de subrogación diseñado por Santiago Levy, haciendo una modificación que consistía en que las guarderías ya no iban a ser de adjudicación directa y ahora pasarían a formar parte de un proceso de licitación pública abierta. Durante dicha gestión se incorporaron 200 nuevas guarderías subrogadas vía licitación.

Para 2007, el sistema de guarderías del IMSS reporta que sólo atiende al 25% de las 900 mil madres trabajadoras afiliadas. En este año existían 1 562 unidades y 228 mil lugares para bebés. Recordemos que el financiamiento de las guarderías del IMSS proviene de una cuota que aporta el patrón.

Para financiar el Seguro de Guarderías y prestaciones Sociales, los patrones pagan al Instituto una cuota del 1% del salario base de cotización del trabajador, de la cual al menos el 80% debe destinarse al ramo de guarderías, independientemente de que tenga o no trabajadores beneficiarios de ese servicio, conforme a lo estipulado en los Artículos 211 y 212 de la Ley del Seguro Social.¹⁵⁵

El “sistema” Molinar de asignación de contratos —que sólo aportó la “licitación” (2008) al diseño de adjudicación directa de Levy— estaba basado en una cuota máxima de referencia por niño —que varía según la región—, a partir de la cual los interesados tenían que ofrecer descuentos al IMSS. Así que, buscando ganar el concurso, abatían aún más la “calidad” del modelo Levy.¹⁵⁶

Sobre el presupuesto que se designaba a las guarderías en 2009, este era de 4 mil pesos promedio para el esquema directo u ordinario y de 2 500 a 2 548 para el esquema subrogado o indirecto. El pago de la cuota por niño se realizaba en un anticipo de garantía de 65%, el resto está supeditado a los costos variables relacionados con el número de infantes que asistían. Los contratos contemplaban

¹⁵⁵ Auditoría Superior de la Federación. *Op. cit.*

¹⁵⁶ Leal Fernández, G. (2010, 2 de enero). “Responsabilidades en el caso de la guardería ABC.” *La Jornada*.

la actualización anual de la cuota, 50% con base al incremento del INPC y 50% con base en el aumento en el salario mínimo general para el D.F.¹⁵⁷

Serna de la Garza menciona que el desarrollo de los acontecimientos que derivó en la tragedia de la Guardería ABC involucra la transferencia de una responsabilidad pública a particulares. “La transferencia del servicio público de guardería a particulares parece estar vinculada con un modelo de solución difundido a escala mundial”.¹⁵⁸

En lo referente a que el modelo de subrogación de guarderías se dio en México a partir del año 2000, en el marco de la reforma del sector salud, diseñada de acuerdo con un esquema impulsado por el Banco Mundial. Serna de la Garza, analiza algunos aspectos del marco general y antecedentes de la privatización de algunos servicios del IMSS como las guarderías que en principios son responsabilidad pública de seguridad social, además expone algunos datos relevantes, relacionados con el régimen de la subrogación.

En relación con las guarderías, queda claro que la prestación del servicio es responsabilidad de una institución pública “el IMSS”, en relación con los trabajadores sujetos al régimen de dicho instituto, como se desprende del Artículo 123, apartado A, fracciones XI, inciso C y XXIX, y el Artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo.¹⁵⁹ Estamos, además, ante un derecho social, que el Estado está obligado a garantizar en beneficio de sus titulares.¹⁶⁰

Se ubica al seguro de guarderías dentro del régimen obligatorio, que está en el Artículo 11 de la Ley del Seguro Social. Asimismo, expone que los Artículos 203 y 204 de la Ley del Seguro Social establecen que los servicios de guarderías infantiles serán proporcionados por el Instituto, en los términos de las

¹⁵⁷ Leal Fernández, G. Ídem. p. 29.

¹⁵⁸ Cfr. Serna de la Garza, J. M. *Op. cit.* p. 77.

¹⁵⁹ Artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo: “Los servicios de guardería infantil se prestarán por el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con su Ley y disposiciones reglamentarias.”

¹⁶⁰ Cfr. Serna de la Garza, J. M. *Op. cit.*, p. 80.

disposiciones que al efecto expida el Consejo Técnico, y que para otorgar la prestación de los servicios de guarderías el Instituto establecerá instalaciones especiales, por zonas convenientes localizadas con relación a los centros de trabajo y de habitación, y en las localidades donde opere el régimen obligatorio.

Nótese, el Artículo 213 de la Ley del IMSS abre la posibilidad de celebrar convenios de subrogación “con los patrones que tengan instalas guarderías en sus empresas o establecimientos”. Esto pone en duda la legalidad de cualquier convenio de subrogación que se celebre en relación con particulares que no sean patrones que tengan instaladas guarderías en sus empresas o establecimientos.¹⁶¹

Los requisitos para otorgar la subrogación son expedidos por reglas de carácter general dictados por el Consejo Técnico del IMSS.¹⁶² Es decir, para ser elegible como subrogatario se debe cumplir con los requisitos referidos. Según Serna de la Garza, el régimen de subrogación de guarderías del IMSS existe desde 1973, se encontraba en el Artículo 192 de la entonces Ley del Seguro Social. Sin embargo, es a partir del año 2000 cuando se da la expansión de las guarderías subrogadas. En el año 2000, había 142 guarderías de prestación directa y 757 subrogadas. Sin embargo, la cifra de las guarderías de prestación directa se mantuvo intacta hasta 2008, mientras que las subrogadas pasaron a un total de 1412.¹⁶³ Este episodio de expansión de guarderías subrogadas tiene que ver con la caída del Estado de Bienestar y la llegada del nuevo sistema económico neoliberal.

El giro dado en México a la política social en el tema de salud pública está vinculado a la condición establecida por el Banco Mundial para que el gobierno mexicano pudiera tener acceso a un préstamo por 700 millones de dólares, en

¹⁶¹ Cfr. Serna de la Garza, J. M. *Op. cit.*, p. 84.

¹⁶² Acuerdo 602/2002 del 11/13/2002 del Consejo Técnico del IMSS. Ver anexo.

¹⁶³ Cfr. Serna de la Garza, J. M. *Op. cit.*, p. 81.

1998.¹⁶⁴ Es decir, la expansión de guarderías subrogadas se vincula a la reorganización corporativa del IMSS debido a la entrada del nuevo sistema económico neoliberal. La reorganización del IMSS parte de la separación de las funciones de normalización, financiamiento y prestaciones. Antes del año 2000, todas estas funciones estaban en manos del propio IMSS, sin embargo, la reforma impulsada por el sistema económico neoliberal cambia todo.

La reforma del IMSS implica que en adelante “la administración central de éste sólo recaudará las cuotas y normará las actividades de otras instancias. En este esquema, se transfieren responsabilidades públicas al sector privado.”¹⁶⁵

¹⁶⁴ Laurell, A. C. (1998, junio). “Banco Mundial en la reforma de los servicios médicos del IMSS.” En *Nueva Época*. Año 3. (4). México: UAM, p.p. 58-59.

¹⁶⁵ *Ibíd.*, p. 59.

CAPÍTULO III. EL CASO DE LA GUARDERÍA ABC

Se considera que un estudio de caso es algo específico, en el caso ABC se enlazan argumentos que responden a construcciones teóricas específicas resultantes del intercambio entre teoría y evidencia en el curso de la investigación.

Según Gundermann,¹⁶⁶ lo que haría específico a un estudio de caso, más que en una forma especial de reunir información y sistematizarla con fines de investigación social, radicaría en mantener la unidad del todo, el esfuerzo por no perder el carácter unitario de la entidad que está siendo estudiada.

Asimismo, el estudio de caso se comprende como es el estudio de lo particular, es decir, el estudio de una entidad particular se emprende para alcanzar una comprensión más desarrollada de algún problema más general o para comprobar o desarrollar un enfoque o una teoría. El caso en sí mismo adquiere un papel secundario. Los estudios pueden definirse como uno de los métodos básicos de investigación en las ciencias. Se pretende estimar el presente caso de la Guardería ABC como un método para desarrollar el enfoque de la Corrupción estructural, con el objetivo específico de lograr una comprensión más elevada del problema que genera dicho fenómeno y las posibles soluciones a plantear en una futura investigación a partir de lo que se expone a continuación.

El 5 de junio de 2009 se registró un incendio en un bodegón habilitado como guardería en la colonia Y Griega, en el sur de Hermosillo, Sonora. El fuego comenzó a las 2:30 de la tarde, en una bodega contigua que pertenecía a la Secretaría de Hacienda del gobierno de Sonora. Las llamas se extendieron al bodegón donde se ubicaba la Guardería ABC S, C. En poco tiempo, el lugar se

¹⁶⁶ Gundermann Kroll Hans, El método de los Estudios de Caso, en Observar, Escuchar, y Comprender, sobre la tradición cualitativa en la investigación social, María Luisa Tarrés Coor, 2001 México Porrúa- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

consumió. Los bomberos tardaron más de diez minutos en llegar. Mientras tanto, los vecinos empezaron a rescatar a los niños, tirando las paredes con camionetas, debido a que no había salidas de emergencia. La cifra final fue de 49 niños muertos y 104 heridos con afectaciones psíquicas, físicas y psicológicas, 79 de ellos con lesiones de quemaduras graves en el 80% de sus cuerpos, o con alguna pérdida de algún miembro; todos menores de cinco años.

Cuando inició el incendio en la bodega del gobierno de Sonora, éste se propagó por la pared superior que compartía con la guardería. El calor y las llamas fueron directamente al techo de lámina y a una lona de hule que cubría hasta ese momento el techo de la guardería. En las llamas, la lona se desintegró y cayó sobre el piso del área común de la guardería, generando una nube de humo tóxico y la propagación del incendio. Los peritos informaron que el incidente ocurrió cuando se sobrecalentó un aparato de enfriamiento de aire, en la bodega operada por el gobierno estatal. El predio donde se hallaban los niños era un bodegón en condiciones irregulares, que no tenía uso de suelo, extinguidores, ni salidas de emergencia y no contaba con personal suficiente para atender a los niños. Contaba con material altamente inflamable y operaba junto a una gasolinera y un taller de llantas.

La guardería trabajaba bajo el modelo de subrogación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Había una relación familiar estrecha entre los empresarios dueños de la guardería y altos funcionarios del gobierno de Sonora y del gobierno federal.

El caso de la Guardería ABC surge como un acontecimiento emblemático que ilustra el fenómeno de la corrupción estructural en las instituciones públicas vinculado a los procesos de privatización, con sus siete variables: conflictos de interés, opacidad, colusión público privada, impunidad, políticas neoliberales, captura del Estado y la influencia de la discrecionalidad.

3.1 ESPECIFICACIONES DE LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES DEL IMSS A LA GUARDERÍA ABC, S.C.

Durante el sexenio de Vicente Fox Quesada, con Santiago Levi como Director del IMSS, Tomás Alberto Islas Carbajal era el jefe de prestaciones económicas de la delegación del IMSS en Sonora.

El 11 de mayo de 2001, Marcelo Meouchi, representante de la empresa Guardería ABC, S.C., presenta el proyecto del inmueble como parte del esquema Vecinal comunitario, que sería aprobado. El 6 de agosto de 2001, la delegación sonorense del IMSS firma el contrato definitivo de subrogación del servicio de guardería con la empresa Guardería ABC, S.C. El plazo del convenio tenía vigencia de 5 años y daba inicio el 31 de diciembre de 2001.

El expediente 0263 de la contraloría del IMSS menciona que el permiso y autorización del inmueble de la Guardería ABC se ubica en una bodega donde se almacenaban papeles y cartón.

La empresa Guardería ABC, S.C., contaba con un acta constitutiva de la sociedad, en la cual inicialmente aparecen como accionistas Marcia Matilde Altagracia Gómez del Campo Tonella y María Fernanda Camou Guillot. Más adelante, Camou Guillot sale de la empresa y se integran nuevos nombres de socios al contrato: Sandra Téllez, Antonio Salido, Alfonso Escalante Hoeffler y Gildardo Urquides Serrano. Esta empresa entregó al Seguro Social la licencia de uso de suelo emitida por Fernando Landgrave Grándara, director general de desarrollo Urbano y Obras Públicas de Hermosillo.

El primero de marzo de 2004, los dueños de la Guardería ABC enfrentan a las trabajadoras de la estancia infantil, quienes colocan una bandera rojinegra en señal de protesta por las pésimas condiciones de trabajo y el despido injustificado de algunas compañeras. Un representante de los dueños acude y les promete atender su situación si levantan la protesta, las trabajadoras cedieron. Al día

siguiente, los dueños demandan penalmente a 22 de las trabajadoras por el delito de despojo y despiden a 13 de ellas quienes recibían un pago de 1 300 pesos quincenales.

La Guardería ABC es descrita como una estancia sucia, con irregularidades, sin enfermeras ni médicos y sin salidas de emergencia. Los reportes hablan de educadoras que no reúnen el perfil necesario, adeudos y mala calidad en alimentos.¹⁶⁷

A pesar de las malas condiciones del inmueble, a través del oficio ADP/422/01, fechado el 25 de julio de 2004 por Arturo Dávila Pacheco, jefe de la Oficina de Prevención de Incendios y Seguridad Civil del Departamento de Bomberos de Hermosillo, Sonora, se otorga el primer aval de seguridad a la Guardería ABC. En el oficio no se menciona gasolineras, ni llanteras cercanas, ni la adecuación de una bodega como guardería, tampoco la existencia de un almacén del gobierno estatal que formaba parte de la misma bodega.

En julio de 2005, las coordinadoras zonales de guarderías Lic. Yadira Barreras, T.S. Thelma Salado Islas y el Arquitecto José A. Verdugo elaboran un documento oficial que advertía la necesidad de instalar una puerta de acceso principal, sustituir plafones y poner material aislante, reparación de equipo de acondicionamiento de aire. El oficio termina diciendo: “Solicito me envíe actualización de dictamen aprobatorio del Departamento de Bomberos, ya que se cuenta en los archivos, concluyó vigencia de 25 de julio 2005”, la fecha de notificación era el 2 de agosto de 2005. Los cambios nunca se notificaron ni se hicieron. Cuatro años antes de la tragedia existía un expediente con los cambios que deberían hacer los dueños de la Guardería ABC, sin embargo los propietarios no tomaron en cuenta dichas modificaciones solicitadas.

¹⁶⁷ Osorno, D. E. (2010). *Nosotros somos los culpables, la tragedia de la Guardería ABC*. México: Grijalbo, p. 168.

El 19 de mayo de 2005, la empresa Guardería ABC cambia de accionistas y socios, María Fernanda Camou Guillot sale de la empresa, por su parte Marcia Matilde Gómez del Campo continúa; entra Sandra Téllez Nieves, esposa de Alfonso Escalante Hoeffler, funcionario de gobierno de Eduardo Bours, y Gildardo Urquídez Serrano.

A pesar de que en el mes de julio del 2005, la supervisión de guardería del IMSS entrega un reporte donde informa sobre varias anomalías encontradas en el inmueble de la Guardería ABC. Nunca se gira constancia de sanción alguna, ni a los dueños ni al personal.

Un año después, el 29 de diciembre de 2006, el IMSS con Molinar Horcasitas al frente, sin tomar en cuenta las irregularidades reportadas, renueva el contrato de subrogación con los nuevos dueños de la Guardería ABC, S.C.

Una vez renovado el contrato de subrogación, los dueños de la Guardería ABC se integran a la Asociación de activistas “Dueños de Guarderías de Sonora”. Sus acciones eran informadas por escrito a Carla Rochin Nieto, coordinadora nacional de guarderías (antes gerente del restaurante El Gallo).

Gracias a la lucha de la Asociación Dueños de Guarderías de Sonora, se lograron eliminar algunos requisitos que proponía el IMSS: la contratación del médico epidemiológico, colación reforzada vespertina, menús costosos, perfiles de personal con alta escolaridad.¹⁶⁸

Cuidar niños de padres y madres trabajadoras asegurados, nada más en Sonora, de acuerdo con documentación oficial, significa un movimiento de 27 288 207 pesos al mes. Entre los inversionistas del ramo, aparecen nombres como el de María de los Ángeles Félix Bours, prima del mandatario estatal, a quien el Seguro Social le cedió la operación de tres guarderías en Sonora, más otra que

¹⁶⁸ Osorno, D. E. (2010). *Op. cit.*, p. 171.

está a nombre de su esposo, Antonio Scheleske. El IMSS le pagaba a los propietarios de las guarderías subrogadas 2 401 pesos mensuales por cada niño, aunque el caso de que sean municipios fronterizos el pago es de 2 797.73 pesos. De acuerdo con este dato, en 2005, los dueños de la Guardería ABC recibían cada mes 470 596 pesos.¹⁶⁹

A la llegada de Felipe Calderón a la presidencia en 2006, y Juan Molinar Horcasitas, como titular de IMSS, se da continuidad al modelo de subrogación diseñado por Santiago Levy, haciendo una modificación que consistía en que las guarderías ya no iban a ser de adjudicación directa y ahora pasarían a formar parte de un proceso de licitación pública abierta. Esta nueva forma de licitación fue promovida por Juan Molinar Horcasitas, Sergio Salazar, Carla Rochín y la arquitecta Nora Patricia Bonilla.

Durante 2007, el entonces director del IMSS renovó el contrato de la Guardería ABC, a pesar de que tenía conocimiento del reporte elaborado por la comisión de inspección del IMSS, con fecha del 26 de julio de 2005, en el cual se informaba sobre anomalías detectadas en dicho establecimiento. Fue así que sin tomar en cuenta dichas observaciones, el entonces titular del IMSS, Juan Molinar Horcasitas, renovó el contrato de la Guardería ABC (subrogada desde 2001), ahora en la modalidad de licitación pública abierta.

En 2009, la Guardería ABC, S.C., recibía del IMSS 2 500 pesos por niño al mes y tenía registrados a 146 infantes. En lo referente a los requisitos para prestar el servicio subrogado, “se creó un ambiente propicio a las irregularidades y hasta fraudes que denunciaron trabajadores de algunas guarderías.”¹⁷⁰

En 2009 estaba establecido que cuando surgiera algún tipo de problema en el IMSS, era prioridad que la Secretaría de la Función Pública externara la participación de la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo

¹⁶⁹ *Ibíd.*, p. 172.

¹⁷⁰ Leal Fernández, G. *Ídem.* p. 17.

Administrativo, SECODAM, que tenía como tarea principal aprobar o desaprobar en términos de la Ley la adjudicación de contratos de guarderías. La Ley del Seguro Social, Artículo 265, establece una comisión de vigilancia: al menos uno de los miembros designados por el Ejecutivo Federal deberá estar adscrito a la entonces SECODAM como parte de esta comisión. No se tiene registro en el que se tomaran en cuenta las irregularidades encontradas en 2005, en Hermosillo.

En su informe de resultados de la Cuenta Pública 2008 (febrero 2010), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ratificó que Molinar Horcasitas firmó en 2008 “sin tener facultades expresas” 155 contratos de subrogación. Molinar recibió la autorización del Consejo Técnico que, como director del IMSS, por entonces presidía. Ambos, Director y Consejo “incurrieron en responsabilidad legal”. La ASF pide al órgano interno de control del Instituto que realice las investigaciones pendientes, y, en su caso, inicie el fincamiento de responsabilidades administrativas sancionadoras. La ASF concluye que las guarderías que el IMSS subroga a particulares “son un peligro para los niños”.¹⁷¹

El 3 de marzo de 2009, Molinar Horcasitas finaliza su mandato en el IMSS, dejando como sucesor a Daniel Karam Toumeh.

El 26 de mayo de 2009, personal del IMSS realizó una segunda inspección a la Guardería ABC. El nuevo reporte de 2009 informó que dicho inmueble cumplía con todos los requisitos, además especificó que contaba con rutas de evacuación, extintores, puertas de emergencias en excelentes condiciones, incluso externan un reconocimiento y felicitación a los dueños de la Guardería ABC por el buen manejo y por el buen estado de las instalaciones. Diez días después, el 5 de junio de 2009, la guardería se incendió, causando la muerte de 49 bebés y dejando 104 heridos, 79 de ellos con lesiones de quemaduras graves en el 80% de sus cuerpos, o con alguna pérdida de algún miembro. El peritaje

¹⁷¹ Leal Fernández, G. (2010, 15 de mayo). “Guarderías: ¿acatarán Molinar, Horcasitas y Karam?” *La Jornada*, p. 31.

informó que no había salidas de emergencia, extinguidores, detectores de humo y contaba con material altamente inflamable.

Después de la tragedia de Hermosillo, Felipe Calderón y Daniel Karam impusieron un “nuevo” contrato para los próximos tres años. La cuota por cada menor sumaría 2 825 pesos para 196 mil niños (diciembre de 2009).

Daniel Karam Toumeh continúa licitando el mismo modelo-contrato Levy, con el sistema Molinar Horcasitas “mejorado”, agregando los datos de los interesados y un “nuevo” contrato en 2009 —criticado por los prestadores—, que impone fianzas, seguro de responsabilidad civil y costear las revisiones de protección civil. Con ello, Karam deslinda al IMSS de cualquier responsabilidad civil, laboral o de cualquier índole legal.¹⁷²

El 16 de junio de 2009, el titular del IMSS propone para agosto del mismo año la apertura a la licitación de 78 nuevas guarderías subrogadas. Durante su mandato existieron 1 514 guarderías con 600 prestadores de servicios que querían ganar una de las 150 licitaciones.¹⁷³ Un total de 707 beneficiarios recibieron adjudicaciones directas entre 2001 y 2007.

La Ley del Seguro Social, Artículo 265, establece una comisión de vigilancia, al menos uno de los miembros designados por el Ejecutivo Federal deberá estar adscrito a la entonces SECODAM (como comisión de vigilancia). No hay registros de que esta comisión hiciera una observación en la tragedia de Hermosillo.

Los funcionarios del IMSS, así como sus órganos superiores, se encuentran en un escrutinio público, estos pueden convocar a la Asamblea General cuando se amerite. Los órganos superiores de Instituto, bajo su estricta responsabilidad,

¹⁷² Leal Fernández, G. (20 de febrero de 2010). “Guarderías, ¿Sólo responsabilidad administrativa?” *La Jornada*, p. 31.

¹⁷³ Leal Fernández, G. *Op. cit.*, p. 70.

podrán convocar a la Asamblea General a sesión extraordinaria para tratar casos urgentes, de importancia y trascendencia para el Instituto. Sin embargo, en el caso de la Guardería ABC no se convocó dicha asamblea.

3.1.1 El convenio y las cláusulas del contrato de subrogación de la Guardería ABC

El Artículo 213 de la Ley del Seguro Social, abre la posibilidad de celebrar convenios de subrogación “con los patrones que tengan instalas guarderías en sus empresas o establecimientos”. Esto pone en duda la legalidad de cualquier convenio de subrogación que se celebre en relación con particulares que no sean patrones que tengan instaladas guarderías en sus empresas o establecimientos.¹⁷⁴

Según Serna de la Garza, dentro del marco normativo del convenio de subrogación, resaltan dos aspectos:

1. El régimen de subrogación.
2. Lo relativo a la adjudicación de contratos.

El régimen de subrogación es un servicio público que conforma una actividad en el cuidado de la salud, una actividad que requiere personal capacitado, materiales, inmuebles y equipo especializado regulado con procedimientos específicos. La disposición 7.1.1 de la norma que establece las disposiciones para la operación del servicio de guarderías¹⁷⁵ dice que, para la prestación de servicio, la guardería deberá contar con el mobiliario, equipo, material didáctico y de consumo, también menciona la disposición 7.1.4 que la guardería deberá brindar atención integral a la población infantil de acuerdo con procedimientos y grupos de edad, la disposición 7.3 habla sobre la plantilla del

¹⁷⁴ Cfr. Serna de la Garza, J. M. *Op. cit.*, p. 84.

¹⁷⁵ Recuperado de <www.imss.gob.mx/guarderias/Documents/3000-001-018>. Documentos: “Norma que establece las disposiciones para la operación del servicio de guarderías,” clave 3000-001-009, emitida el 25 de febrero de 2004.

personal, la consideración del ausentismo, las garantías de la atención y seguridad integral de los menores. Asimismo, da señalamientos sobre el perfil académico, certificación de competencias laborales del personal de guarderías. El servicio de guarderías del IMSS consiste en una serie de actividades de carácter técnico, cuya realización requiere de especialización y capacitación.¹⁷⁶

Ahora bien, en lo que se refiere a la sección normativa de la adjudicación de contratos, Serna de la Garza explica que en el párrafo cuarto del Artículo 134 de la Constitución General de la República consagra como regla general la licitación para la adjudicación de los contratos públicos.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestaciones de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado. Que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Sin embargo, el propio Artículo 134 constitucional, en su párrafo quinto, abre la posibilidad de que existan otras formas de adjudicación de contratos por parte de la Administración Pública.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Cfr. Serna de la Garza, J. M. *Op. cit.*, p. 86.

¹⁷⁷ Cfr. Artículo 134 constitucional reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982.

Según lo relativo a la adjudicación de contratos o convenios respectivos conforme a lo establecido por la Ley de Adquisiciones de los contratos o convenios respectivos, el Estado, a través del IMSS, asume esta responsabilidad como lo dice la Ley del Seguro Social y, aunque delegue o transfiera el servicio a particulares, el Estado, en este caso el IMSS, debe conservar el poder de regular y controlar el funcionamiento. Asimismo, existen una serie de normas expedidas por el propio IMSS,¹⁷⁸ que regulan las condiciones de las guarderías delegadas a particulares.

Serna de la Garza dice que la concesión y la subrogación tiene un elemento contractual, cuya finalidad es proteger los intereses legítimos del particular concesionario, creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por la administración pública. El elemento contractual crea derechos para el concesionario y garantiza su protección e intereses y la garantía para sus inversiones.¹⁷⁹

En todo momento, el Estado tendría que ser el que debiera controlar la organización y la supervisión del servicio subrogado a través de la legalidad y reglamentación de sus instituciones, que tienen la potestad de velar por que no se violenten las normas, sin embargo la discrecionalidad de la administración pública propicia el clima para que se incube el fenómeno de la corrupción le impide que tales funciones se lleven a cabo dignamente.

Sobre la adjudicación de los contratos o convenios de subrogación, Serna menciona¹⁸⁰ que el Artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establece como regla general la adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público la licitación pública.¹⁸¹

¹⁷⁸ *Op. cit.* “Norma que establece las disposiciones para la operación del servicio de guarderías”.

¹⁷⁹ Cfr. Serna de la Garza, J. M. *Op. cit.*, p. 91.

¹⁸⁰ Cfr. Serna de la Garza, J. M. *Op. cit.*, p. 93.

¹⁸¹ La Licitación Pública es un procedimiento formal y competitivo de adquisiciones, abierto al público interesado (la invitación se hace cuando menos a tres personas); mediante el cual se solicitan, reciben y evalúan ofertas para la adquisición de activos financieros, se adjudica el contrato correspondiente al

Nos queremos fijar en la fracción del Artículo 41, pues la que se invocó para justificar el convenio de subrogación de la Guardería ABC por el mecanismo de adjudicación directa. Dicha fracción indica que se podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios sin sujetarse al procedimiento de adjudicación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa cuando. “III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificados y justificados.”¹⁸²

Serna de la Garza dice que el lenguaje de esta fracción no es claro, no hay elementos que precisen cuando estamos ante pérdidas o costos adicionales importantes. Lo cierto es que en la elección las disposiciones son peligrosas porque van a ser discrecionales.

Lo trascendente de la Fracción III del Artículo 41 consiste en reflexionar sobre las disposiciones que se refieren a la adjudicación directa y a la licitación pública, y preguntarnos en este sentido: ¿por qué se eligió la adjudicación directa y no la licitación pública cuando comienzan las subrogaciones de guarderías?

En lo que se refiere al contrato de subrogación, suscrito por el IMSS y la guardería ABC, S.C., el último fue elaborado el 20 de diciembre de 2006. En lo que se refiere a la transferencia del servicio de guarderías a particulares, encontramos las cláusulas del contrato de prestación del servicio de guardería entre el IMSS y los particulares.

Estas cláusulas nos servirán para identificar las irregularidades que fueron tejiendo, durante el proceso de adjudicación y ejecución del mismo. Se trata de irregularidades que manifiestan cierto tipo de ambiente cultural, político y administrativo. Ejemplifican todo un contexto dentro del cual se suscribió el

licitador que ofrezca la propuesta más ventajosa. De este modo se logra la contratación de una compra o prestación de servicios. Recuperado de <<http://www.sae.gob.mx/Comercializacion/ProcesosdeVenta/ActivosFinancieros/LicitacionPublica/Paginas/LicitacionPublica.aspx>>.

¹⁸² Cfr. Serna de la Garza, J. M. *Op. cit.*, p. 96.

contrato, cabe suponer que es el mismo contexto en el que se suscriben muchos de los convenios o contratos de subrogación de guarderías en México.¹⁸³

Las cláusulas relevantes del contrato de la Guardería ABC,¹⁸⁴ señalan que el IMSS está encargado de la organización y la administración del Seguro Social como servicio público y, por lo tanto, tiene la responsabilidad de cubrir el servicio de guarderías. Asimismo, el IMSS justifica necesaria la subrogación, mencionando que debido a la falta de instalaciones, recursos humanos y especializados, necesita subrogar las guarderías. El IMSS también señala válido el dictamen procedente a la adjudicación directa en la subrogación de guarderías.

Por su parte, en este mismo contrato, la “ El prestador la Guardería ABC” declara ser una persona moral legalmente constituida, que tiene como objetivo específico, la prestación de servicios de guardería y educación de menores, asegura contar con los recursos técnicos y humanos, financieros, administrativos e infraestructura para dar dicho servicio.

Las cláusulas más relevantes del contrato de subrogación entre el IMSS y la Guardería ABC, S.C., son las siguientes:¹⁸⁵

- Segunda. SERVICIO. Se refiere a que “El Prestador” se compromete a proporcionar el servicio atendiendo el cuidado y el fortalecimiento de la salud del niño y su buen desarrollo futuro.
- Cuarta. LUGAR. Se refiere a que el inmueble lo proporcionará “El Prestador” y deberá contar con el mobiliario, equipo y material didáctico y de consumo adecuado para dicho servicio, manteniéndolo en condiciones

¹⁸³ Cfr. Serna de la Garza, J. M. *Op. cit.*, p. 104.

¹⁸⁴ Disponible en el sitio <<http://aplicaciones.imss.gob.mx/guarderias/principal.htm>>.

¹⁸⁵ Las cláusulas del contrato de subrogación entre el IMSS y la Guardería ABC fueron consultadas en Cfr. Serna de la Garza, J. M., *Op. cit.*, p.p. 100-104.

óptimas de manera permanente para la realización de las actividades educativas.

- Quinta. CAPACIDAD INSTALADA DEL INMUEBLE. Se refiere a que “El Prestador” se obliga a que, de acuerdo a la capacidad instalada, que debiera de ser de 196 lugares en su capacidad máxima, la distribución por salas de atención sean las específicas en el plano arquitectónico y conforme a la plantilla de personal y distribución por sala de atención, no pudiendo rebasar la capacidad instalada por sala de atención.
- Octava. CALIDAD. Se refiere a que “El Prestador” deberá cumplir con la normatividad vigente en materia de salud, régimen de alimentación, programa educativo para la atención integral y armónica del niño. “El Prestador” se obliga a adoptar la normatividad de la Institución del IMSS.
- Décima tercera. LICENCIAS. Se refiere a que “El Prestador” será responsable de obtener y mantener actualizadas las licencias, permisos y autorizaciones gubernamentales necesarios para el óptimo funcionamiento de la guardería, de manera que los servicios que preste se encuentren ajustados a los ordenamientos legales correspondientes.
- Décima cuarta. CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTO. Se refiere a que “El Prestador” se obliga a mantener el inmueble en que se proporciona el servicio objeto del presente contrato así como sus instalaciones, en condiciones adecuadas.
- Décima séptima. RECURSOS HUMANOS. “El Prestador” se obliga a que el servicio de guarderías lo proporcione con personal propio, por lo que se seleccionará bajo la más estricta responsabilidad.

- Vigésima sexta. ACCIÓN DE SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN. “El Instituto” queda facultado para realizar las acciones de supervisión, evaluación y control de los servicios prestados, utilizando los medios e instrumentos administrativos y técnicos que para tal propósito el IMSS determine. A través de su personal comisionado por la Coordinación de Guarderías. El IMSS queda facultado para efectuar en cualquier momento la supervisión y solicitar por escrito a “El Prestador” se ejecuten las obras, reparaciones o mejoras necesarias para tal efecto.
- Vigésima séptima. INFORMES. “El Prestador” deberá rendir a El Instituto los informes relativos a las operaciones del servicio de guarderías.
- Trigésima segunda. TERMINACIÓN ANTICIPADA. “El Instituto” podrá dar por terminado en forma anticipada el presente contrato, cuando concurren razones de interés general o bien cuando por causas justificadas se extinga la necesidad de requerir los servicios y se demuestre que, de continuar con el cumplimiento de las obligaciones pactadas, se ocasionará un daño o perjuicio a “El Instituto”, sin que por ello incurra en responsabilidad alguna, en cuyo caso “El Instituto” deberá notificar por escrito a el prestador una vez que ocurra este supuesto.
- Cuadragésima. INTERPRETACIÓN Y SOMETIMIENTO. Las partes se obligan a sujetarse estrictamente para la ejecución de los servicios objeto de este contrato a todas y cada una de las Cláusulas que lo integran, así como lo dispuesto por la Ley del Seguro Social, el reglamento para la prestación de Servicios de guardería, la Ley de adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el Código Civil Federal, la Ley Federal de procedimientos Administrativos, Código federal de procedimientos Civiles así como la normatividad administrativa e institucional que le sean aplicables.

3.2 LA POSTURA DE LAS INSTITUCIONES ANTE EL CASO DE LA GUARDERÍA ABC

3.2.1 El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)

Luego del incendio de la Guardería ABC, el director del IMSS, Daniel Karam, dijo que aparentemente la guardería ABC cumplía con los lineamientos en materia de seguridad. Cuatro días después, el director del IMSS rectifica y señala que la guardería incumplía con las normas de seguridad y protección civil, debido a que el inmueble carecía de extintores, salida de emergencia y personal suficiente para el cuidado de los niños. Karam ratifica que la Guardería ACB había tenido una concesión desde 2001 y que el contrato estaba vigente hasta el último día de 2009.

Una de las primeras acciones que tomó el IMSS fue cesar a su delegado en Sonora, Arturo Leyva Lizárraga, en tanto, el Consejo Técnico (IMSS) autorizaba un apoyo económico de 234 mil pesos para los padres de los niños heridos y de 155 mil 519 para las familias de los muertos. La Asociación Nacional de Protección Contra el Fuego (NFPA) advierte que la guardería incumplió disposiciones básicas para evitar incendios.

Dirigentes del Senado denunciaron que la dirección del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se negó a proporcionar la lista de los contratos de guarderías subrogadas, porque entre los beneficiarios se encontraba Marta Sahagún de Fox, el ex legislador Carlos Medina Plascencia, Genaro Borrego entre otros políticos de alto nivel. El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) pide al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que difunda en su página electrónica la totalidad de los contratos de subrogación de guarderías suscritos con particulares en el país.

El 8 de julio de 2009, el director del Instituto Mexicano del Seguro Social, Daniel Karam, presentó ante legisladores del Senado un disco con la información

sobre los socios y representantes legales de las guarderías subrogadas y ofreció que la “triste lección aprendida” llevará a una nueva etapa en la historia de las guarderías infantiles. En esta lista se encuentran, en su mayoría, políticos de los más altos niveles gubernamentales.¹⁸⁶

Aunque el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) cayó en un incumplimiento de la Ley Federal de Transparencia, por no difundir (en los tiempos requeridos) los contratos de las guarderías subrogadas en el país, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) determinó no denunciar a esa dependencia ante la Secretaría de la Función Pública (SFP).

El 11 de junio de 2009 Alberto Barreda Robinson, representante en México de los hospitales Shriners, de Estados Unidos, acusó de negligencia médica a las autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en Guadalajara, Jalisco, donde murieron sobrevivientes del incendio de la guardería ABC. Los médicos del IMSS bañaron a los niños y les colapsaron los pulmones, a sabiendas que esto no se puede hacer con pacientes quemados.

Por su parte, la fundación Shriners recibió a niños de la Guardería ABC en hospitales de Sacramento, Cincinnati y Boston. Shriners, también denunció por negligencia criminal a las autoridades del IMSS, debido a que muchos niños no les permiten el traslado a sus instalaciones.

Para julio de 2009, el IMSS cesa a la coordinadora nacional de guarderías, Carla Rochín Nieto y al director de prestaciones económicas y sociales, Sergio Antonio Salazar. Sin embargo, el Instituto no iniciará investigación o procedimiento alguno en contra de ellos.

¹⁸⁶ La información de los dueños y socios de las guarderías subrogadas del IMSS se encuentra en el Anexo.

La dirección del IMSS anuncia una demanda en contra el gobierno de Sonora por negligencia y en contra de los dueños de la guardería por incumplimiento de las medidas de seguridad.

La CNDH emite una recomendación, en la cual señala responsabilidades del IMSS, la delegación en Sonora, los gobiernos estatal y municipal. Un año después Molinar, Karam y Bours encabezan la lista de 16 funcionarios federales, estatales y del municipio de Hermosillo responsables de violación grave de garantías individuales en el incendio de la guardería. De acuerdo con información oficial, de las mil 568 guarderías a cargo del IMSS, mil 426 corresponden al sistema de subrogación y sólo 142 pertenecen al régimen ordinario.

El 10 de diciembre de 2009, Karam logró concretar ocho acuerdos con padres de la guardería ABC. Días más tarde, Karam anunció nuevas medidas de seguridad para prestadores del servicio de guarderías subrogadas que debían implementarse.

El 2 de marzo de 2010, desde España, el entonces secretario de Comunicaciones Juan Molinar Horcasitas habla sobre los resultados de la investigación de la Guardería ABC y advierte que no va a renunciar a su cargo, a pesar de que su nombre aparezca en la lista de los funcionarios señalados como presuntos responsables de la muerte de los infantes. Un año después es nombrado asesor de la campaña de Josefina Vázquez Mota, candidata a la presidencia de la República por el PAN.

3.2.2 Gobierno Estatal y Municipal

El Registro Público de la Propiedad de la Secretaría de Hacienda del gobierno del estado de Sonora, confirma que la Guardería ABC subrogada por el IMSS, está registrada en los archivos bajo la razón social ABC, S.C. y que los propietarios son: Marcia Matilde Altagracia Gómez del Campo Tonella, Sandra Lucía Téllez y

Gildardo Urquides Serrano. Todos ellos ligados a personajes del gobierno federal y estatal.

Se informa que el gobierno estatal pagaba a María Esmeralda Matiella Mendoza y José Manuel Matiella Urquídez 496 mil 47.48 pesos mensuales de renta por el edificio de tres naves intercomunicadas dentro del que se ubicaban la guardería ABC y dos bodegas de la Secretaría de Hacienda estatal. El procurador Abel Murrieta Gutiérrez sí tenía datos de que el propio gobierno estatal pagaba la renta de las tres naves de la bodega incluida la de la Guardería ABC.

El 19 de junio de 2009, el Ministerio Público del fuero común de Sonora ejerció acción penal contra 14 probables responsables por los delitos de homicidio, lesiones y ejercicio indebido del servicio público, y el juez otorgó 13 órdenes de aprehensión en contra de servidores públicos de la Secretaría de Finanzas del gobierno estatal y del ayuntamiento de Hermosillo.

El 23 de junio de 2009, el procurador de Justicia de Sonora, Abel Murrieta Gutiérrez señaló que fueron detenidos los siete primeros presuntos responsables por la tragedia en la estancia infantil. En relación con los dueños de la guardería, el procurador general de Justicia de Sonora reveló que, de acuerdo con la investigación, hay alguna probable responsabilidad en algunos de ellos, incluso se pidió una orden de aprehensión, pero el juez se las negó por ser de competencia federal su procesamiento.

El Gobernador de Sonora Eduardo Bours Castelo dio a conocer que atrás de la demanda civil que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) interpuso contra el gobierno de Sonora se encuentra el presidente Felipe Calderón. Además, dijo que la Procuraduría General de la República (PGR) protege a altos funcionarios de la dependencia, incluidos el director general y su antecesor, Daniel Karam Toumeh y Juan Molinar Horcasitas.

El 7 de agosto de 2009 el juez primero de distrito en Sonora, Raúl Martínez Martínez, dicta auto de formal prisión en contra de cuatro socios de la guardería ABC, de Hermosillo, al considerar que son probables responsables de homicidio culposo. El quinto propietario de la estancia ABC es Alfredo Escalante Hoeffler, a quien hasta el momento no se le ha girado orden de aprehensión. Ninguno de estos procesados será encarcelado debido a que los cuatro cuentan con suspensiones definitivas en vía de amparo. Sólo deberán acudir una vez por semana al juzgado para realizar trámites administrativos obligatorios.

En septiembre de 2009, el juez segundo de distrito con sede en Hermosillo, Jorge Raúl Valencia, determina que los propietarios de la Guardería ABC pagarán dos mil pesos de fianza. Mientras que a los funcionarios del IMSS se les fija una multa de dos millones de pesos. A los empleados de bajo nivel de la Secretaría de Hacienda local se les establece un monto de 20 mil pesos para su libertad. Para el 14 de abril de 2010 el tribunal unitario les niega el amparo a los socios de la Guardería ABC y cambia la fianza, determina que ahora deberán pagar dos millones de pesos cada uno. Los propietarios de la Guardería ABC cubren la fianza para enfrentar en libertad el proceso penal que se les sigue.

Bours Castelo indicó que, debido a la molestia de los padres de familia porque es muy poco el dinero que recibirán del IMSS, se emitirá un decreto para que el gobierno de Sonora pague hasta un millón 400 mil pesos a cada familia de los niños fallecidos el 5 de junio de 2009. Los padres denuncian ante la opinión pública que Bours busca sobornarlos a cambio de su silencio.

Actualmente siguen prófugos la socia de la estancia infantil Fernanda Camou Guillot, así como Norma Cecilia Mendoza Bermúdez de Matiella, arrendadora del predio donde se ubicaba el establecimiento subrogado del IMSS y una bodega de la Secretaría de Hacienda de Sonora. También son fugitivos Arturo Leyva Lizárraga, quien fungía como delegado general del Seguro Social en

Sonora; Marcelo Meouchi, apoderado legal de los socios de la guardería en 2005, y José Manuel Matiella Urquídez, actual apoderado.

En enero de 2012 el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal y Administrativa, con sede en Hermosillo, exoneró de los delitos de homicidio, lesiones culposas y uso indebido de atribuciones y facultades a la socia Marcia Matilde Altagracia Gómez del Campo Tonella, pariente del entonces presidente Felipe Calderón. Con el siguiente argumento: "La participación de los dueños dentro de la Sociedad Civil denominada Guardería ABC se limitaba al pago del capital social, a beneficiarse de las utilidades si las había o compartir las pérdidas, sin que tuvieran ningún tipo de intervención en la operación de la guardería." De la misma forma en octubre de 2103 fue exonerado Gildardo Francisco Urquídez Serrano. Todavía están pendientes los casos de los dos socios mayoritarios de la Guardería ABC Sandra Lucía Téllez Nieves y Antonio Salido Suárez. Matilde Altagracia Gómez del Campo Tonella, alcanzó ese grado de impunidad debido a su condición de prima hermana de la entonces esposa del presidente Calderón, Margarita Zavala.

Los padres de las víctimas, abogando y manifestándose por justicia, fueron agredidos el 25 de mayo de 2012 por autoridades de Hermosillo, Sonora, en su legítimo derecho de libertad de expresión y exigencia de justicia. Las autoridades efectuaron la detención arbitraria, con abuso de la fuerza pública, de los padres de familia, quienes han mencionado que "estamos frente a un Estado represor que donde detiene a los padres de las víctimas y los trata como delincuentes".

3.2.3 Gobierno Federal

Luego del incendio en la Guardería ABC, el presidente Felipe Calderón realizó una visita a dos hospitales de Sonora donde se encuentran niños quemados en el incendio y promete que se investigarán los hechos. Trasciende que una de las dueñas de la guardería, Marcia Matilde Altagracia Gómez del Campo, es familiar de Margarita Zavala, esposa de Calderón.

El entonces titular de la Procuraduría General de la República (PGR), Eduardo Medina Mora¹⁸⁷, afirmó que las investigaciones acerca del incendio ocurrido revelan que se trató de un hecho “no intencional” generado por el sobrecalentamiento de un aparato de enfriamiento de aire. No obstante, indicó que podrían configurarse delitos como lesiones y homicidio culposos, daño en propiedad ajena, ejercicio indebido del servicio público y uso indebido de facultades. Puntualizó que en caso de que alguna persona resultara responsable de esos ilícitos, podría alcanzar libertad bajo fianza porque no están tipificados como graves.

La Secretaría de Gobernación inicia un extenso cabildeo buscando exonerar a Juan Molinar Horcasitas y a Karam. El 24 de junio se desató una polémica entre los gobiernos: federal y estatal (Sonora), quienes se acusan mutuamente de la tragedia. El secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, exigió al gobernador de Sonora, Eduardo Bours Castelo, que rectifique su actitud, pues dijo que no le aceptará “el tono altanero con el que se dirige al presidente Felipe Calderón” además informó que hay indicios de que el incendio fue intencional y que existe responsabilidad del gobierno del estado.

El 24 de junio la PGR ejerce la facultad para tomar el caso ABC. La PGR ejerció acción penal en contra de servidores públicos de bajo nivel del Instituto Mexicano del Seguro Social, delegación Sonora. Ellos son: las coordinadoras zonales Dalia Irene Botello Amante, Irma Crescencia Díaz Gómez y Yadira Barrera; Emigdio Martínez García, jefe de Prestaciones Económicas y Sociales, y Noemí López Sánchez, jefa del Departamento de Guarderías. A ellos se les atribuyen los delitos de homicidio culposo, lesiones culposas y ejercicio indebido del servicio público. Sólo en dos casos se dictaron autos de formal prisión; ellos son Dalia Irene Botello Amante e Irma Crescencia Díaz Gómez, ambas

¹⁸⁷ El entonces procurador Medina Mora quien dictó en 2009 la sentencia;” la muerte de los 49 niños en el incendio de la Guardería ABC y las lesiones no son delitos graves, cuándo mucho forman parte de una cuestión administrativa” inmediatamente después de dejar su cargo fue embajador en Inglaterra por México y en 2014 embajador en Estados Unidos.

coordinadoras zonales de guarderías de la delegación del IMSS en Sonora. Años más tarde, Delia Irene Botello Amante —cuñada de Valdemar Gutiérrez Fragoso, secretario general del Sindicato Nacional de Trabajadores del IMSS y diputado federal del PAN— obtuvo su libertad bajo una resolución. Irma Crescencia Díaz Gómez, salió inmediatamente libre bajo fianza y fue exonerada.

Un juez federal, concede a la PGR nueve órdenes de aprensión solicitadas contra los dueños y representantes legales de la Guardería ABC, así como de un funcionario del IMSS. Sin embargo, éstos ya se encuentran prófugos y tramitando nuevos amparos. El presidente Calderón asegura que la investigación llegará a fondo para que se haga justicia “caiga quien caiga”, sin embargo pasó más de un año para que él accediera a tener un encuentro con los padres.

El 31 de julio de 2009 ante el juzgado federal comparecieron los cuatro socios de la Guardería ABC, tras rendir su declaración preparatoria abandonaron las instalaciones del órgano jurisdiccional, porque contaban con una suspensión en vía de amparo.

El 14 de septiembre de 2009, la Secretaría de la Función pública, a cargo de Salvador Vega Casillas, absolvió a Juan Molinar Horcasitas de “cualquier responsabilidad” en la tragedia de la Guardería ABC de Hermosillo, porque dijo que “en el gobierno existe la delegación de funciones y que cada quien atiende la parte que le corresponde. Cinco meses después la ASF confirmó que junto con Santiago Levy, Juan Molinar Horcasitas es responsable, seguido de Daniel Karam quien continuó subrogando guarderías.

En septiembre de 2009 los padres de los menores acuden al Congreso de la Judicatura Federal para denunciar a seis jueces del Poder Judicial de la Federación que benefician a los responsables de la tragedia. Por su parte, la Secretaría de la Función Pública a través del entonces titular Salvador Vega,

entrega los resultados sobre la investigación del caso ABC y notifica la presunta responsabilidad de servidores públicos del IMSS.

En diciembre de 2009 Gobierno federal decide inhabilitar para cargos públicos a funcionarios del IMSS y a Arturo Leyva Lizárraga y a la jefa de Guarderías y a otras servidoras públicas. La Secretaría de la Función Pública dicta la inhabilitación de la empresa ABC.

En abril de 2010 el magistrado federal Enrique Chávez Peñaloza, titular del Tribunal Unitario del Quinto Circuito de Sonora, niega el amparo a Marcia Matilde Altagracia Gómez del Campo, socia de la Guardería ABC y a los socios propietarios y determina una fianza de dos millones de pesos a cada uno. Días después los propietarios de la guardería ABC cubren la fianza millonaria para enfrentar en libertad el proceso penal que se les sigue, de la cual fueron exonerados.

El 10 de mayo de 2012, el entonces presidente de la República, Felipe Calderón, en una estancia infantil de SEDESOL,¹⁸⁸ anuncia que irá a Nueva York el 27 de junio de 2012 para recibir el premio que se le otorga al gobierno mexicano por la cantidad de estancias infantiles de SEDESOL (no por su calidad), que rebasan las 10 mil. Ante este acontecimiento, los padres y madres de las víctimas del 5 de junio, escriben, redactan y firman un documento repudiando este acto, argumentando que este premio es una muestra más de la absoluta y total burla a los padres agraviados y al pueblo de México. En el documento dirigido a la ONU, se explica la corrupción que existe en el manejo de las guarderías subrogadas del IMSS y en las estancias de SEDESOL, incluido su carácter mercantil, en donde se viola la normatividad en los cuidados y protección a los infantes.

¹⁸⁸ Gustavo Leal menciona que las estancias infantiles de SEDESOL puestas en marcha con un presupuesto de mil millones de pesos, el 11 de enero de 2007, enfocadas a generar empleos para madres de bajos recursos, violan la normatividad y omiten los derechos de los niños

Asimismo, en el documento se hace la petición de que se ejerza la acción penal respecto a los funcionarios responsables de los tres niveles de gobierno relacionados con la tragedia de la Guardería ABC, argumentando que el gobierno de México ha sido incapaz de tener respeto hacia los niños afectados y hacia los padres que buscan justicia. Denuncian que, adversamente, los actos de las autoridades han protegido a los responsables de la tragedia a la sombra de la impunidad. Puntualizan que las instituciones han tolerado la ineficiencia en la administración de justicia, con la intencionalidad de lograr el encubrimiento de actores ligados a personajes de la alta clase política, a través de haber favorecido intereses particulares y políticos en los tres niveles de gobierno, avalados por la opacidad estructural.

Por su parte, Felipe Calderón opera a nivel internacional para que la tragedia de la Guardería ABC se perciba como un accidente, como una excepción y en este sentido fue como recibe el premio que le otorgan en la ONU por las guarderías de SEDESOL.

En mayo de 2013, tras un peritaje independiente, un grupo de padres de los niños muertos en la Guardería ABC denunciaron ante la PGR que el incendio en la guardería ABC en Hermosillo, podría haber sido provocado para esconder documentos que demostraban una deuda por 10 mil millones de pesos generada en el sexenio del ex gobernador de Sonora, Eduardo Bours Castelo.

3.2.4 Las recomendaciones de la CNDH

El 31 de julio de 2009, la CNDH en la Recomendación N.49/2009 Sobre el caso de la Guardería ABC, S.C.,¹⁸⁹ ubicada en la ciudad de Hermosillo, Sonora, acreditó la existencia de acciones y omisiones violatorias a los derechos humanos en perjuicio de los menores de la Guarderías ABC, S.C., que resultaron fallecidos y

¹⁸⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos México. (2009). *Recomendación N 4972009 SOBRE EL CASO DE LA GUARDERÍA ABC, S.C., UBICADA EN LA CIUDAD DE HERMOSILLO, SONORA*. Recuperado de <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2009/REC_2009_049.pdf>.

lesionados, relativo al derecho a la vida, integridad física y psíquica, el derecho a la salud, legalidad y seguridad pública, derivados de una prestación y ejercicio indebido del servicio público, por parte de los servidores públicos del IMSS del gobierno del estado de Sonora y del Ayuntamiento de Hermosillo, y de los responsables de la guardería, que actuaron bajo la anuencia y tolerancia de servidores públicos del IMSS y de las autoridades de dicho municipio.

Con ello se consideró que la conducta desplegada por los servidores públicos de las tres instancias de gobierno contravino lo dispuesto de varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de diversos instrumentos internacionales, dentro de los cuales se encuentran los artículos sobre la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Declaración de los Derechos de los niños, en los que se reconoce el derecho a la vida, a la integridad, a la protección y al cuidado para su bienestar garantizando su supervivencia y desarrollo.

La CNDH hace la observación de que los servidores públicos del IMSS dejaron de considerar el contenido de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas y Niños, y tal conducta vulneró el contenido de dicha ley del estado de Sonora. Asimismo, las conductas desarrolladas por los servidores públicos del IMSS presumiblemente vulneraron la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, involucrados de los ámbitos de gobierno estatal y municipal del estado de Sonora infligieron con su actuar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y el municipio de Sonora. Por ello, la CNDH emitió la Recomendación 49/2009 dirigida al Director General del IMSS, al gobernador del estado de Sonora y al presidente municipal de Hermosillo.

Aproximadamente a las 14:40 horas del 5 de junio de 2009 se inició un incendio en la bodega ubicada en avenida Ferrocarril y calle Mecánicos, sin número, colonia Y Griega, en Hermosillo, Sonora, la cual era arrendada por la

Secretaría de Hacienda del estado de Sonora, mismo que se propagó al inmueble contiguo donde se ubicaba la Guardería ABC, S.C., subrogada por el IMSS, cuyo resultado a la fecha derivó en el fallecimiento de 49 menores de edad y un número indeterminado de niños y adultos lesionados.

El 27 de marzo de 2001, PR17 y PR20 requirieron al delegado de Sonora del IMSS la autorización para el establecimiento de una guardería. El 21 de mayo de 2001, el jefe de prestaciones económicas y sociales de la delegación del IMSS en el estado de Sonora informó al presidente del Consejo Administrativo de la Guardería ABC, S.C., y envió al IMSS documentación del inmueble, acompañado de un plano arquitectónico, licencia de uso de suelo, contrato de arrendamiento, plantilla del personal y dictamen técnico de seguridad.

El director general de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del municipio de Sonora comunicó al representante legal de la Guardería ABC, en agosto de 2001, el otorgamiento de la licencia de uso de suelo, condicionada a que se contara con un área de estacionamiento, según lo establecido en el reglamento de construcción para dicho municipio. La citada autoridad aprobó el anteproyecto para el predio de la Guardería ABC, S.C. Posteriormente, el 2 de marzo de 2002, el titular de la Coordinación de Guarderías del IMSS en el Distrito federal notificó a los delegados estatales, regionales y del D.F., que se consideró procedente la contratación directa por adjudicación.

El 31 de octubre de 2003, el apoderado legal del IMSS, el jefe delegacional de Prestaciones Económicas y Sociales, la titular de la Coordinación de Guarderías del IMSS y el representante legal de la Guardería ABC suscribieron un nuevo contrato. El 5 de septiembre de 2006 se suscribió un convenio modificatorio respecto a la vigencia del contrato, firmándolo el director general del IMSS, el director jurídico y la coordinadora de guarderías, así como el delegado estatal del Instituto en Sonora y la representante legal de la Guardería ABC, S.C.

Las observaciones de la CNDH:

- 1) La primera observación indicó que la guardería no cumplía con lo pactado en el plano arquitectónico, pues carecía de un estacionamiento propio.
- 2) La delegación estatal certificaría mediante un escrito la existencia de la demanda suficiente de servicio de guardería en esa localidad, propuesta del ofertante para la instalación. No obra, dentro de las constancias remitidas por el IMSS, documento alguno que acredite la existencia de la demanda que motive el servicio de guardería.
- 3) Uno de los requisitos para la subrogación de servicios de guardería del Esquema Vecinal Comunitario establece que la Carta de Intención y Oferta del Servicio de Guarderías deberá estar elaborada en hoja membretada de la empresa, a fin de que el IMSS verificara que la razón social correspondiera a la escritura constitutiva, contrario a ello las constancias no contaban con hoja membretada de la empresa. Tampoco se contaba con el inmueble ofrecido.
- 4) Asimismo, las citadas bases establecen en su punto 2.3 que los inmuebles propuestos por los ofertantes deberán ser evaluados por las instancias delegacionales del IMSS, considerando que las edificaciones pudieran operar como guardería en inmueble exprofeso o casa habitación adaptada y estar alejada de zonas que presentan entre otras, vías rápidas o carreteras, gasolineras o cualquier otra circunstancia que constituyera algún tipo de riesgo. Lo anterior, se puede presumir, no fue efectuado por el IMSS, en razón de que no obra documento alguno que lo acredite ya que la ubicación del inmueble que ocupó la guardería se encuentra a unos metros del Periférico sur y colinda con un expendio de llantas, instalado antes que la propia guardería. Además, meses después de la existencia de ésta, se instaló un expendio de gasolina, y la parte de enfrente del inmueble no contaba con banqueta, ni calle pavimentada.

Este inciso integra un análisis lógico-jurídico de las constancias que integran el presente asunto. La Comisión Nacional acreditó la existencia de acciones y omisiones violatorias a derechos humanos en perjuicio de los menores de la Guardería ABC, S.C., en Hermosillo, Sonora, así como el ejercicio indebido del servicio público por parte de servidores públicos del IMSS, del gobierno del estado de Sonora, de servidores públicos del ayuntamiento de Hermosillo y de los responsables de la Guardería ABC, S.C., que actuaron bajo la anuencia o tolerancia de los servidores públicos del IMSS y de las autoridades de dicho municipio en atención a las siguientes consideraciones:

1. Esta parte habla de la violación a la Norma Oficial Mexicana NOM-167-SSA1-1997 para la Prestación de Servicios de Asistencia Social para Menores y Adultos Mayores, en el punto 9, inciso 9.1, subinciso 9.1.3, que establece que todo establecimiento deberá contar con puertas de emergencia con las dimensiones necesarias y dispositivos de fácil operación. Por su parte, el dictamen de la Comisión Nacional determinó que las puertas designadas como “de emergencia” en la Guardería ABC no cumplían en ningún sentido con los requisitos. Las puertas de emergencia en pésimas condiciones no funcionaban.
2. Conforme a lo dispuesto por el punto 5.6, inciso 5.6.3, subinciso 5.6.3.1 de la Norma Oficial Mexicana NOM-167-SSA1-1997 para la Prestación de Servicios de Asistencia Social para Menores y Adultos Mayores, en materia de seguridad de servicios generales, en los muros no se debe utilizar materiales inflamables o que produzcan gases o humos tóxicos, No obstante, de acuerdo al dictamen elaborado por la Comisión Nacional, el inmueble de la Guardería ABC, S.C., no respetaba esta norma. El material del inmueble era altamente tóxico e inflamable.
3. El punto 2.6.2.2 de los indicadores para establecer la base de recursos humanos, contenida dentro de las Bases para Subrogación de Servicios de Guardería del Esquema Vecinal Comunitario, señala la categoría y número

de plazas que deberá tener una guardería para atender a los menores inscritos en la misma, desprendiéndose la existencia de dos tipos de consideraciones : una de establecimientos que atiendan de 65 a 104 niños y otra de 105 a 200 niños, previniéndose el número de personal por determinada cantidad de menores para ser atendidos. De acuerdo al Dictamen elaborado por la Comisión Nacional, la Guardería ABC, S.C., no cumplía con la cantidad de personal para atender a los niños. El día del incidente se encontraban en el interior de la guardería 14 personas de las 40 que debieron estar; de igual modo se observó que las personas que se encontraron en el lugar no contaban con la preparación para cubrir el perfil del puesto que desempeñaban de conformidad con el contrato de subrogación suscrito ante las autoridades del IMSS.

En tal virtud, esta Comisión Nacional observa que la existencia al interior de la Guardería de material altamente combustible, la falta de puertas de emergencia de fácil operación, la falta de una capacitación adecuada para enfrentar siniestros, aunado a la inobservancia de los lineamientos aplicables a las guarderías, fue determinante para que dicho evento se suscitara y tuviera como resultado el fallecimiento inicial de 30 menores de edad y se prolongara hasta llegar a un número de 49 fallecidos, y diversos lesionados, por lo cual debe considerarse que de haberse contado con el número de personal establecido en los lineamientos del IMSS para el manejo, control, cuidado y vigilancia de los niños, muy probablemente el resultado material del incendio no hubiera ascendido al número registrado de fallecimientos y lesionados, pues al contarse con más personal que el que estaba presente en el momento del siniestro, hubiera ayudado a las labores de rescate de los menores y con ello eventualmente, salvar más vidas.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Ídem.

3.2.5 Auditoría Superior de la Federación. Regulación y Supervisión de Guarderías (IMSS)

*Auditoría Especial: 09-1-00GYR-06-0270*¹⁹¹

Como resultado de la auditoría núm. 1115 correspondiente a la Cuenta Pública 2008, se revisó, mediante una muestra, la documentación relativa a la emisión de una adenda a los contratos de prestación del servicio de guarderías, para cumplir con las disposiciones de seguridad y protección civil, tanto federal, como estatal y municipal, con el objetivo de garantizar la integridad a los infantes.

En México, la Auditoría Superior de la Federación, organismo vinculado a la Cámara de Diputados, que encarga de vigilar el uso y destino de los recursos públicos, apenas alcanza a revisar entre 1.5 y 2.0% del erario debido al poco personal y a su bajo presupuesto.¹⁹²

En el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública 2008 se incluyó la auditoría núm. 1115, denominada “Regulación y Supervisión de Guarderías”, cuyo objetivo consistió en verificar el cumplimiento de los procesos de contratación, subrogación, regulación, supervisión y vigilancia de los servicios de guardería que se prestan a los trabajadores.

Como resultado de la auditoría, para el IMSS se determinaron 12 recomendaciones y seis Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria:

En su informe de resultados de la Cuenta Pública 2008 (febrero 2010) la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ratificó que Molinar Horcasitas firmó en 2008 “sin tener facultades expresas” 155 contratos de subrogación. Molinar recibió la

¹⁹¹ Auditoría Superior de la Federación. *Op. cit.*

¹⁹² Lizárraga, D. (2009, 22 de noviembre). “El PAN empeoró la corrupción; México está igual que países africanos más atrasados.” En *Proceso*. (17257). México: Esfuerzo, p. 19.

autorización del Consejo Técnico que, como director del IMSS, por entonces presidía. Ambos, Director y Consejo, “incurrieron en responsabilidad legal”. La ASF pide al órgano interno de control del Instituto que realice las investigaciones pendientes, y, en su caso, inicie el fincamiento de responsabilidades administrativas sancionadoras. La ASF concluye que las guarderías que el IMSS subroga a particulares “son un peligro para los niños.”¹⁹³

Con el boletín de guarderías “Indicadores Básicos. Diciembre 2009” se determinó que, el 31 de diciembre de 2009, el IMSS operó con 1 568 guarderías, benefició a 185 449 derechohabientes y dejó de atender a 38 741, que representan el 17.3% de la demanda real.

La ASF comprobó que el IMSS mediante su consejo técnico autorizó la celebración de contratos plurianuales para la prestación del servicio de guardería, en los que se integran la obligación de cumplir con las normas oficiales en materia de guarderías.

En las 62 guarderías de la muestra, se realizaron 486 supervisiones; sin embargo, en 178 visitas en que se verificaron riesgos y medidas de protección civil, no se utilizaron los formatos autorizados, y 24 no cuentan con firma del personal que las realizó. Se constató que de 486 supervisiones, en 212 se determinaron observaciones sobre la estructura, instalaciones hidráulicas, eléctricas, de gas y clima, sobre medidas de protección civil de los inmuebles; sin embargo, el IMSS llevó a cabo únicamente 50 supervisiones de seguimiento, por lo que no atendió la totalidad de las irregularidades.

Como resultado de las visitas físicas realizadas por personal de la ASF a 60 guarderías entre las cuales se encontraba la Guardería ABC en Sonora, donde por los acontecimientos no les fue posible efectuar su verificación física. En las 59

¹⁹³ Leal Fernández, G. (2010, 15 de mayo). “Guarderías: ¿acatarán Molinar, Horcasitas y Karam?” *La Jornada*, p. 31.

restantes se determinaron 93 incumplimientos de la guía y criterios de supervisión del servicio administrativo.

Sobre la Guardería ABC, la ASF determinó que el IMSS, en cinco supervisiones que realizó en el ejercicio fiscal de 2009, no verificó aspectos físicos que garantizaran la seguridad de los infantes, como fue la dimensión, puertas principales y de emergencia, la existencia de la lona, éstos problemas fueron detectados en visitas de supervisión anteriores al ejercicio fiscal 2009, pero el instituto no les dio seguimiento.

Dictamen: negativo. La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, el Instituto Mexicano del Seguro Social no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a los procesos de regulación, supervisión y vigilancia de los servicios de guarderías, que presta a sus derechohabientes, como se precisa en los resultados:

- El IMSS no realizó las acciones necesarias para que todos los particulares con los que contrató la prestación de los servicios de guardería cumplieran con la presentación de las fianzas de cumplimiento de las obligaciones de los contratos y de los seguros de responsabilidad civil, ni rescindió los contratos, en perjuicio de la seguridad de los menores
- No estableció la coordinación entre las áreas centrales del Instituto y sus delegaciones, para una mejor operación del servicio de guardería
- No programó visitas de supervisión con la periodicidad y cantidad establecidas a todas las guarderías, lo que no garantizó que se protegiera el derecho de los menores a recibir un servicio de calidad y seguridad necesaria
- No supervisó la calidad y seguridad en la prestación de los servicios que asegurara que los inmuebles fueran visibles y seguros para la prestación del servicio de guardería.

- No se dio seguimiento a las observaciones detectadas a las características de los inmuebles y no empleó los formatos en la supervisión.
- No llevó registro de quejas y sugerencias de los usuarios y no proporcionó la asesoría correspondiente.

Como parte de su quehacer institucional y de su política editorial, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) publicó el volumen titulado “Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano, Oportunidades de Mejora 2009,”¹⁹⁴ en el que se dieron a conocer los diagnósticos y pronunciamientos institucionales sobre áreas sensibles de la administración pública que fueron identificados como resultado de la fiscalización desarrollada por la institución, y respecto de las cuales era necesario emprender acciones decididas por parte del Estado Federal Mexicano para ajustar políticas públicas, adecuar disposiciones legales y reglamentarias, y revisar normas y procedimientos, con el fin de convertir esos segmentos en áreas de oportunidad para mejorar la gestión pública y fortalecer los procesos de transparencia y rendición de cuentas en el país. Sobre el caso ABC, la ASF menciona lo siguiente:

[...] Con base en estos resultados, se requiere reflexionar sobre la importancia de vigilar celosamente el cabal cumplimiento de las obligaciones de los particulares respecto de los actos que el Estado les concede realizar en su nombre, reconociendo, al mismo tiempo, los efectos que estos tienen en la sociedad y, por consiguiente, la obligada protección que se debe ofrecer a la ciudadanía para evitar cualquier mal uso de las facultades delegadas que obre en su perjuicio, o bien, de cualquier eventualidad que afecte sus derechos e integridad, como fue el caso del siniestro ocurrido en una guardería subrogada del Instituto Mexicano del Seguro Social en el estado de Sonora, la cual no cumplía

¹⁹⁴ Auditoría Superior de la Federación (2009, agosto). *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano.-Oportunidades de Mejora*. Recuperado de <[http://www.transparencianaucaipan.gob.mx/2009-2012/transparencia/cuadernillos/INFO%20df/Auditoria%20Superior%20de%20Fiscalizaci%C3%B3n/area_s_opacidad_libro\[1\]%20ASF.pdf](http://www.transparencianaucaipan.gob.mx/2009-2012/transparencia/cuadernillos/INFO%20df/Auditoria%20Superior%20de%20Fiscalizaci%C3%B3n/area_s_opacidad_libro[1]%20ASF.pdf)>.

con las medidas de seguridad requeridas ocasionando la pérdida de la vida de muchos infantes.

3.2.6 Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ante la ineficiencia de la Procuraduría General de la República (PGR) y de Justicia del estado de Sonora, porque ninguna de las dos actuó “conforme a derecho” para castigar a los responsables de la muerte de 49 menores en la Guardería ABC de Hermosillo, el 1 de julio de 2009, los padres de las víctimas tocaron las puertas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) solicitando que se ejerciera su facultad de atracción e investigara el asunto. Debido a la insistencia de los padres de las víctimas, se logra a través de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión una petición formal a la SCJN en el que le solicita al máximo tribunal que investigara el incendio que provocó la muerte de 48 menores en la Guardería ABC. La SCJN anunció que examinaría la posibilidad de encargarse de la investigación. El análisis de este caso es facultado en el “artículo 97 constitucional”¹⁹⁵ a cargo del ministro Sergio Valls¹⁹⁶.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió el 6 de agosto de 2009 crear una comisión que investigara los actos de “negligencia y omisión” en que incurrieron autoridades federales, estatales y municipales, en el caso ABC.

Para el mes de agosto, la SCJN tomó el caso de la Guardería ABC y resolvió crear una comisión investigadora de los actos de negligencia y omisión en que pudieron incurrir autoridades federales, estatales y municipales. El primero de septiembre, el pleno de la SCJN aprobó el protocolo de investigación sobre los

¹⁹⁵ De acuerdo con el Artículo 97 constitucional, para que la Corte investigue la violación grave de garantías, se requiere que el Presidente de la República, una de las cámaras del Congreso, algún gobernador o uno de los ministros solicite formalmente al pleno que ejerza su facultad y realice la indagatoria en cuestión.

¹⁹⁶ Ministro Sergio Valls, director jurídico del IMSS en el sexenio de Ernesto Zedillo.

hechos ocurridos en la Guardería ABC, el cual buscaría esclarecer el grado de incidencia de las conductas activas y omisivas de las autoridades.

El 2 de octubre, magistrados que integraban la comisión de investigación de los sucesos de la Guardería ABC entregaron al pleno de la SCJN su primer informe mensual de labores, en el que dieron cuenta de las entrevistas sostenidas con funcionarios y padres de las víctimas. El 9 de octubre, los padres de las víctimas solicitaron a la SCJN que expertos del Departamento de Bomberos de San Diego, California, realizaran un peritaje para determinar lo ocurrido en la estancia infantil.

Durante el mes de noviembre, los padres de las víctimas de la Guardería ABC denunciaron que a más de cinco meses del incendio sus demandas de justicia no fueron atendidas, y que los responsables no habían sido castigados. Ministros de la SCJN consideraron las observaciones de los padres sobre las guarderías de Sonora y visitaron 11 estancias del IMSS. Meses más tarde, la SCJN, en un resultado final, informó que de 1 480 guarderías subrogadas del IMSS, sólo 14 cumplían con requisitos para operar.

En el mes de diciembre de 2009, la SCJN aprobó que expertos de California fueran los que realizaran el peritaje del incendio ocurrido el 5 de junio de 2009. Los expertos de California, The McMullen Company, iniciaron el peritaje. El 28 de enero de 2010, los peritos estadounidenses entregaron a la comisión investigadora de la SCJN los resultados de su análisis sobre las causas del incendio. Informaron que las pruebas son reservadas. Meses después, se supo que The McMullen Company expresó que un corto circuito en el enfriador de aire ocasionó el fuego en la bodega. En el mismo año, otro perito consultor estadounidense David Smith, realizó un peritaje independiente, a las instalaciones de la Guardería ABC, sus resultados indican que el siniestro fue provocado.

El 1 marzo de 2010, la comisión de magistrados de la SCJN que estuvo investigando la tragedia de la Guardería ABC entregó un informe preliminar del caso al pleno de la Corte para su evaluación, el documento determinó que en las guarderías subrogadas del IMSS hay un desorden generalizado en el otorgamiento de contratos, operación y vigilancia. Y menciona que el organismo (IMSS) carecía de fundamento legal para contratar a terceros en lo referente a las guarderías. Luego de la entrega del informe, la SCJN resolvió remover al ministro Fernando Franco González Salas¹⁹⁷ de la responsabilidad del caso, debido a que su hermana tiene un cargo en el IMSS. Por unanimidad, designaron como nuevo responsable al ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Del 2 al 11 de junio de 2010, el ex director del IMSS Juan Molinar Horcasitas, Karam, Bours y Gómez Mont se reunieron con ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por su parte, el secretario de Gobernación expresó que hubo indicios de que el incendio fue intencional y que existía responsabilidad del gobierno del estado.

El 3 de junio, el ministro Arturo Zaldívar presentó el dictamen del caso ABC, donde corroboraba que existía un desorden generalizado en el sistema de guarderías subrogadas y señaló como autoridades involucradas en la violación grave a las garantías individuales a un grupo de 16 funcionarios federales, estatales y municipales,¹⁹⁸ entre los que destacaron: el ex director del IMSS, Juan Molinar Horcasitas; al director del IMSS, Daniel Karam, y al ex gobernador de Sonora, Eduardo Bours, por haber vulnerado los derechos fundamentales de las víctimas en el incendio ocurrido el 5 de junio de 2009, donde fallecieron 49 menores y 104 resultaron heridos. En el caso concreto de los dueños de la guardería ABC: Gildardo Urquides, ex secretario de finanzas del Partido Revolucionario Institucional en Sonora, y las señoras Marcia Gómez del Campo — familiar de Margarita Zavala, esposa del presidente Felipe Calderón— y Sandra

¹⁹⁷ Fernando Franco, ex representante de la Secretaría del Trabajo ante el consejo técnico del IMSS.

¹⁹⁸ Los nombres de los 16 funcionarios estatales, federales y municipales del IMSS aparecen en el Anexo.

Téllez Nieves. Se sugirió que también respondieran por la violación grave de garantías, al igual que los funcionarios involucrados.

La Corte determinó no fincar responsabilidades a los funcionarios que hubieran incurrido en la violación grave de garantías individuales en el caso, ni a los dueños de la Guardería. Se limitó a señalar a quienes resultaran involucrados. También avaló la constitucionalidad del sistema de subrogación de guarderías del IMSS. La SCJN deslindó a Karam, Molinar y Bours.

Luego de que ocho¹⁹⁹ de los 11 ministros rechazaron el dictamen elaborado por Arturo Zaldívar, en la parte que tiene que ver con la asignación de responsabilidades, Zaldívar²⁰⁰ contestó con la siguiente frase: “Si la muerte de 49 niños no es suficiente para señalar a los responsables, ¿qué tiene que pasar en este país para que actuemos con energía?”, e insistió, “La tragedia que nos ocupa es una enorme injusticia y una clara y gravísima violación de las garantías fundamentales, porque pudo ser evitada si las autoridades hubieran tomado las medidas necesarias para ello y cumplido con su deber. Nunca como ahora tenemos la responsabilidad de ejercer a plenitud nuestras atribuciones, porque en estos casos tan graves y tristes, la Corte es la última esperanza para las víctimas de la arbitrariedad, del abuso del poder.”²⁰¹

¹⁹⁹ El ministro presidente, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío, Margarita Luna Ramos, Fernando Franco, José de Jesús Gudiño Pelayo, Luis María Aguilar y Sergio Valls votaron por que la SCJN no responsabilizara a los funcionarios involucrados en la tragedia. Únicamente Arturo Zaldívar, Olga Sánchez Cordero, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza consideraron que Molinar Horcasitas (ex director del IMSS) estaba vinculado; en el caso de Karam, fueron Zaldívar, Silva y Gudiño, y en el de Bours, Zaldívar, Sánchez Cordero, Silva, Gudiño y José Ramón Cossío. Respecto del ex presidente municipal de Hermosillo, Zaldívar, Sánchez Cordero, Gudiño y Silva lo consideraron involucrados.

²⁰⁰ El más duro crítico al proyecto de Zaldívar fue Sergio Salvador Aguirre Anguiano, quien dijo que era inaceptable que el dictamen colocara a la Corte en una posición de supremacía frente a todos los poderes constituidos, y advirtió que, de aceptarse, provocará un desequilibrio entre estos, creando además falsas expectativas en la sociedad en general sobre la decisión que se adopte en este asunto.

²⁰¹ Aranda, J. (2010, 15 de junio). “La Corte no atribuirá culpas por el caso ABC”. En *La Jornada*: México, p. 5.

Zaldívar dijo a sus compañeros quienes atacaron su petición:²⁰² “Quienes denigran a las instituciones son los malos servidores públicos, no quienes criticamos a esos malos servidores públicos.”²⁰³ Sobre la decisión mayoritaria, basada en que el Artículo 97, no autoriza a la Corte fijar responsabilidades, Zaldívar sostuvo: “Bueno, pues si eso fuera cierto, realmente el 97 no sirve para nada, y si no sirve para nada, la verdad, y lo digo con el mayor de los respetos, pues mejor no ejerzamos la facultad, pero si lo hacemos, vamos a darle un sentido. La Constitución no es un libro de texto, no se interpreta de manera literal. No tengamos miedo a las palabras, decir que son autoridades vinculadas es un eufemismo; son autoridades responsables las que provocan por acción u omisión la violación grave de un derecho fundamental. Simplemente es no tenerle miedo a las palabras llamarle responsable a lo que es responsable.”²⁰⁴

Zaldívar hace como segundo cuestionamiento lo siguiente: ¿Es constitucional el sistema de subrogación de guarderías a particulares, por parte del IMSS?²⁰⁵ Ante tal cuestionamiento, la Corte discutió el tema referente a constitucionalidad del sistema de subrogación de guarderías a particulares. María del Rosario Mota Cienfuegos y Carlos Ronzón Sevilla precisaron en un documento que en las pasadas tres décadas el IMSS otorgó contratos para guarderías subrogadas sin tener facultades constitucionales para ello. Lo anterior porque la Ley Federal del Trabajo no prevé que el IMSS delegue en particulares la responsabilidad de cuidar a los hijos de los trabajadores. La legislación señala que los patrones pueden abrir guarderías en los centros de trabajo, pero no habla de particulares. Esta aseveración está especificada el Artículo 213 de la Ley del IMSS.

²⁰² Encabezada por Ortiz Mayagoitia y secundada por Aguirre Anguiano; Sergio Valls, director jurídico del IMSS en el sexenio de Ernesto Zedillo; Fernando Franco, ex representante de la Secretaría del Trabajo ante el consejo técnico del IMSS; Margarita Luna y Luis María Aguilar.

²⁰³ Aranda, J. (2010, 17 de junio). “Deslinda la SCJN a Molinar, Karam y Bours de violación grave de garantías en caso ABC”. En *La Jornada*: México, p. 12.

²⁰⁴ Aranda, J. (2010, 16 de junio). “La Corte rechaza fincar responsabilidades en el caso ABC; sigue dando tumbos: ministro.” En *La Jornada*: México, p. 12.

²⁰⁵ Aranda, J. (2010, 14 de junio). “La SCJN comienza hoy las discusiones del dictamen sobre el caso de la guardería ABC.” En *La Jornada*: México, p. 20.

Los ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza, José Ramón Cossío y Arturo Zaldívar consideraron que la subrogación es incompatible con la Constitución, porque es un modelo de negocios que se justifica para reducir los costos, en el que se deja de lado el contenido social de la prestación de este servicio.²⁰⁶

Por su parte, Gudiño señaló que no se explicaba la tragedia en la Guardería ABC, si no fuera por la discrecionalidad en el otorgamiento de contratos que respondieron a favores y preferencias personales en donde se privilegió el lucro. La causa mayor y más honda de lo que ahí sucedió, dijo, es que la guardería no haya sido objeto de licitación. “Hay que pensar en cuáles serían las posibilidades reales para que un particular resulte ganador en un procedimiento de licitación, proponiendo una nave industrial como inmueble para la instalación de una guardería, cuando existe disposición expresa que debe ser un inmueble construido ex profeso o una casa habitación —según las bases para la subrogación emitidas por el Consejo Técnico del IMSS—; evidentemente esa nave industrial no cumple con los parámetros mínimos en materia de protección civil, en este caso, como en prácticamente todos los demás, no hay control absolutamente de nada. El contrato se otorgó, la guardería se puso en marcha, los riesgos se hicieron notar y nunca se subsanaron.”²⁰⁷

Sin embargo, la mayoría de los ministros avalaron la constitucionalidad del sistema de subrogación de guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), por considerar que la dependencia no tiene los medios económicos, materiales ni humanos para cumplir por sus propios medios con la obligación constitucional de otorgar el servicio de guarderías a los trabajadores.

Luego de la respuesta de la SCJN y de marchas consecutivas a favor de exigir justicia, se realizan el primer juicio ciudadano contra los responsables de la

²⁰⁶ Aranda, J. (2010, 16 de junio). *Op. cit.*, p. 12.

²⁰⁷ Ídem., p. 12.

tragedia. Emilio Álvarez Icaza Longoria, Secretario Ejecutivo de la CIDHE, declaró que el asunto de la Guardería ABC llegó a la Corte después de la incompetencia de las autoridades ministeriales quienes tenían la obligación de investigar el caso.

Sobre el debate del concepto de responsabilidades donde se generó la controversia en la interpretación constitucional del artículo 97, sobre si éste permitía fincar o no responsabilidades, donde el impacto de la resolución de la Corte fue defender la postura de que “no hay responsabilidades en el caso de la Guardería ABC”, Álvarez Icaza menciona al respecto que no se entiende cómo es que se habla de violaciones a los derechos humanos sin hablar de violadores a los derechos humanos o responsabilidades de esto, aunque señala que el término adecuado en la Corte no es fincar responsabilidades, sino identificar responsabilidades. Puntualiza que la Corte no es un ministerio público, no es un contralor, pero claramente la Corte con su resolución le manda un mensaje poderoso a las autoridades encargadas de impartir justicia, de que ya exoneró a ciertos funcionarios, por lo tanto es muy poco probable que las instituciones correspondientes, finquen responsabilidades y justicia, cuando la Corte dio línea de seguimiento en la resolución del caso.

Cabe hacer mención que Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que trabajaron en los hechos de la guardería ABC de Hermosillo, Sonora, recibieron un bono extra por la cantidad de 734 mil 193. 83 pesos. De acuerdo con el tabulador del Consejo de la Judicatura Federal, los Magistrados, perciben un sueldo neto mensual por 201 mil 057. 31 pesos, más remuneraciones especiales, como una compensación garantizada anual de 785 mil 423.71, así como prestaciones nominales que ascienden a 168 mil 062.45 pesos, que incluye una prima vacacional de 27 mil 097 pesos y un aguinaldo de 149 mil 724 pesos, lo que al final de año le representa para su bolsillo más de 2 millones 400 mil pesos.

Es decir, con este bono extra, los Magistrados percibieron un sueldo diario de 10,600 pesos.²⁰⁸

En el año 2011, por insistencia de los padres de los menores fallecidos, se logró aprobar la Ley cinco de junio, publicada en el Diario oficial como REGLAMENTO de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil. Aunque dicha ley habla de mejoras en la normatividad sobre las condiciones de las guarderías, no asume el problema de fondo que es la subrogación.

En el año 2012, los padres agraviados por la omisión de justicia en el caso de la Guardería ABC denuncian que, a causa de la corrupción donde su principal exponente ha sido la impunidad, es necesario turnar el caso de la Guardería ABC a instancias internacionales de la ONU y UNICEF, donde actualmente se trabaja en dar respuesta a la petición de justicia. El documento entregado a la ONU asegura que en México se antepone los intereses de los gobernantes en turno en favor del lucro y de la corrupción, olvidándose de las necesidades de la primera infancia y violando los derechos de los niños. Las declaraciones afirman que el contexto de la tragedia, estuvo plagada de acciones y omisiones del Estado, donde de entrada, el servicio de subrogación de estancias infantiles está facultado para ser una obligación del Estado mexicano y por lo tanto, la subrogación en el caso ABC fue ilegal.

3.3 ELEMENTOS DE CORRUPCIÓN ESTRUCTURAL EN EL CASO DE LA GUARDERÍA ABC

Los procesos de privatización en la transferencia de servicios públicos, auspician el poder discrecional de los funcionarios de alto nivel y permite colusiones político-mercantiles, esto se traduce en una transferencia de poderes que propician la corrupción a nivel estructural. Los principios del neoliberalismo apuntan a

²⁰⁸ Informe de la cadena de radio, firmado por la periodista Edith Gómez en W Radio en su portal web México 19 de julio 2011.

procesos que sostienen una mayor discrecionalidad directiva, y dichas acciones debieran estar protegidas por modelos de rendición de cuentas. Sin embargo, cuando no hay tales, la corrupción se propaga generando efectos nocivos al Estado. Por su parte, las reformas enfocadas a las privatizaciones representan un foco de atención en su vinculación con los procesos de corrupción.

El caso de la Guardería ABC es un acontecimiento simbólico que ilustra el fenómeno de la corrupción estructural durante los procesos de privatización en una institución pública (el IMSS).

Las instituciones públicas están sujetas a la toma de decisiones caracterizada por el poder discrecional de los gobernantes involucrados en el control de las decisiones. Las negociaciones sobre las privatizaciones generan conflictos de interés entre el sector público y el privado, este tipo de circunstancias auspician el fenómeno de corrupción. El caso ABC es un caso de corrupción porque se violó la ley, por lo tanto se transgredió y agravó a las instituciones.

Al coludirse el sector privado con el público se desarrolla un mercado que siempre tendrá un fin lucrativo. El gobierno privatizador se guía por los principios de eficiencia global, de esta manera se apoya el lucro en el mercado. Cuando los gobernantes de las más altas estructuras gubernamentales usan la discrecionalidad en la toma de decisiones se corre el riesgo a que éstos realicen acciones abusivas, corruptas y oportunistas en las transferencias de los servicios públicos a particulares. Y aunque queda claro que el modelo de privatización no es la corrupción, éste sí es vulnerable a auspiciarla. Es decir, la privatización actúa como caldo de cultivo para proteger acciones corruptas.

En el caso de la Guardería ABC encontramos que el proceso de privatización (en la modalidad de subrogación) y su relación con la discrecionalidad de los gobernantes, es decir, los decisores de los más altos niveles de gobierno, se presentó cuando las políticas neoliberales toman fuerza en

los años ochenta y propuso un proyecto que permitió que las guarderías fueran operadas en el esquema de subrogación, con adjudicación directa.

En un sentido institucional, la corrupción como un acto que daña, se refiere a la utilización o abuso de un cargo público en beneficio personal o a la utilización de cargos públicos para obtener provecho, la corrupción es una acción oculta en la que el gobernante violenta y corrompe las leyes, a través del abuso. Podemos afirmar que el caso de la Guardería ABC es un caso de corrupción estructural, porque funcionarios de las más altas estructuras políticas coludidos con particulares violaron las leyes y la normatividad, y se beneficiaron a través de un contrato, de un servicio público.

La lista de anomalías que auspiciaron la corrupción la podemos resumir en lo siguiente:

1. La privatización encubierta con el término subrogación es incompatible con la Constitución, porque es un modelo de negocios que se justifica para reducir los costos, en el que se deja de lado el contenido social de la prestación del servicio.
2. El IMSS no contaba con una fundamentación legal correcta para la transferencia de responsabilidad del servicio público de guarderías. Al violar el artículo 213 de la LSS, el propio Instituto está en falta jurídica.
3. La corrupción es evidente cuando se da un contrato a prestadores privados que además de estar vinculados con puestos gubernamentales, no cumplen con las condiciones ni con los requisitos de seguridad social.
4. Otro elemento de corrupción lo podemos encontrar en la Ley de Arrendamiento, al ubicar la transferencia de servicios de guarderías como si se tratara de muebles o medicinas y no de seres humanos.
5. El hecho de que la subrogación de servicios de Guardería se haya impuesto como adjudicación directa o licitación auspicio los conflictos de interés y la colusión político mercantil.

6. La CNDH argumenta y da seguimiento a la violación a la reglamentación en el caso ABC. Entre ellas, la Norma Oficial mexicana NOM-167-SSA1-1997.
7. La ASF confirma que el IMSS no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a los procesos de regulación. La ASF concluyó que las guarderías que el IMSS y el ISSTE subrogan a particulares son un peligro para los niños. De una muestra de 106 guarderías subrogadas, la ASF constató que en nueve el IMSS no realizó ninguna de las seis visitas de supervisión. En tanto en las estancias de SEDESOL cubrieron 21.4 por ciento de la población potencial y no consideraron disposiciones legales y normativas relacionadas con aspectos de salud y protección civil
8. “La Suprema Corte de Justicia de la Nación denunció que sólo 14 de mil 480 guarderías subrogadas cumplen con los requisitos establecidos.”²⁰⁹

El desarrollo de la corrupción en el caso ABC comenzó con las políticas de privatización de lo que no es privatizable y continuó con las decisiones de los decisores con deberes institucionales, quienes violaron la normatividad al hacer contratos en circunstancias irregulares.

Las ventajas que los decisores de los más altos rangos gubernamentales encontraron fue el beneficiarse a través de contratos que otorgaban a amigos y familiares a costa de la violación del sistema normativo institucional y de las obligaciones morales.

En el caso de la Guardería ABC se confirma el postulado de Garzón Valdés E.: “La corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con objeto de obtener un beneficio extra posicional, donde las camarillas rozan los límites del sistema normativo.” Fue así que la corrupción se hizo posible y prosperó cuando los decisores abusando de la discrecionalidad que el Estado les confió y actuaron deslealmente con respecto al sistema normativo.

²⁰⁹ Proceso. (2010, 1 de marzo). “Bours y Molinar, responsables de tragedia en guardería: SCJN”. En *Proceso*. Redacción. México: Esfuerzo. Recuperado de <10. www.proceso.com.mx/?p=108087>.

En lo que respecta al enfoque de la corrupción estructural, éste prueba que el caso de la Guardería ABC se genera desde las más altas estructuras de poder gubernamental. Los funcionarios de las más altas jerarquías diseñaron el modelo de subrogación sin plataforma legal, además ellos abusaron de la discrecionalidad que el Estado les confió y decidieron a quién le otorgaban la transferencia de responsabilidades del servicio público de guarderías y las condiciones en las que estarían que estos contratos las mantuvieron en la opacidad.

Como lo menciona Rose-Ackerman: “La corrupción estructural ocurre dónde se cruza la riqueza privada y el poder público”. La gran corrupción, como queda documentado en el caso de la Guardería ABC, se produjo en los niveles superiores del gobierno, al transferir servicios con beneficios económicos a través de la cesión de contratos y de asignación de concesiones a una red de particulares que resultaron tener vínculos con los gobernantes políticos y poder empresarial de este país.

Con el caso de la Guardería ABC queda probado que los modelos de corrupción que en realidad dañan a una nación, son los que provienen desde los más altos niveles del gobierno y que tienen repercusiones cruciales como la violación grave de garantías individuales, en este caso derivó en la muerte de 49 niños muertos y 104 heridos, 79 de ellos con lesiones de quemaduras graves en el 80% de sus cuerpos, o con alguna pérdida de algún miembro.

En lo que se refiere a los elementos variables de la corrupción estructural en el presente caso, se encontraron varios ejemplos de los cuales expondremos los más representativos:

1. Los conflictos de interés “surgen cuando servidores públicos o representantes electos de la ciudadanía contaminan sus decisiones con compromisos y pleitesías de tipo privado. Esto puede involucrar vínculos familiares, políticos o económicos que pueden distorsionar decisiones que

deberían orientarse al beneficio del interés público.” El caso de que un funcionario que pueda tener simultáneamente varios empleos, en el sector público y privado, o un funcionario que deja el cargo público y se incorpora al privado, también implican un conflicto de interés.

- a) En el caso de la Guardería ABC, la subrogación en sí misma es un conflicto de interés por implicar una razón lucrativa para los intereses, en la transferencia del servicio público de guarderías a particulares. El “sistema” Molinar de asignación de contratos estaba basado en una cuota máxima de referencia por niño, a partir de la cual los interesados tenían que ofrecer descuentos al IMSS. Así que, buscando ganar el concurso, abatían aún más la “calidad” del modelo de los servicios.
- b) Los dueños de la guardería: Marcia Matilde Altagracia Gómez del Campo Tonella, identificada como la esposa del ex director de Finanzas de la Secretaría de Infraestructura Urbana Estatal y familiar de Margarita Zavala Gómez del Campo, esposa del ex presidente Felipe Calderón; Antonio Salido, esposo de Marcia Matilde y ex director administrativo de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del gobierno de Sonora, quien es a su vez primo de Epifanio Salido Pavlovich, ex candidato priísta a la alcaldía de Hermosillo; Sandra Lucía Téllez esposa de Alfonso Escalante Hoeffler, subsecretario de Ganadería estatal; 4-Gildardo Urquides Serrano, ex coordinador de finanzas del PRI en Sonora y director de Enlace Empresarial de la campaña de Alfonso Elías Serrano, aspirante a la gubernatura.
- c) Una vez renovado el contrato de subrogación, los dueños de la Guardería ABC se integran a la Asociación de activistas “Dueños de Guarderías de Sonora”. Sus logros eran informados por escrito a Carla Rochin Nieto, coordinadora nacional de guarderías, quien antes de laborar en guarderías trabajó para restaurantes de la iniciativa privada.

- d) La aparición de la lista sobre los socios y representantes legales de las guarderías subrogadas comprometen los apellidos Fox, Calderón, Medina Plascencia, Borrego Estrada, Bours, entre otros gobernadores y políticos de alto nivel.
- e) Otro conflicto de interés se refiere a que dos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, encargados de dictaminar el caso ABC, habían sido anteriormente funcionarios del IMSS. Sergio Valls, director jurídico del IMSS en el sexenio de Ernesto Zedillo, y Fernando Franco, ex representante de la Secretaría del Trabajo en el Consejo Técnico del IMSS.
- f) La Secretaría de la Función Pública, a cargo de Salvador Vega Casillas, absolvió a Juan Molinar Horcasitas de “cualquier responsabilidad” en la tragedia de la Guardería ABC de Hermosillo, porque dijo que “en el gobierno existe la delegación de funciones y que cada quien atiende la parte que le corresponde. Cinco meses después la ASF confirmó que junto con Santiago Levy, Juan Molinar Horcasitas es responsable, seguido de Daniel Karam quien continuó subrogando guarderías.
- g) Los responsables:
- Eduardo Robinson Bours Castelo, gobernador de Sonora de septiembre de 2003 a septiembre de 2009. Fue nombrado Líder Mundial del Mañana por el Foro Económico Mundial y enlistado en los 100 Nombres de la Transición Mexicana. Junto con su familia, es dueño de la empresa agropecuaria Bachoco, líder de pollo, huevo y puerco en el mercado mexicano. Casado con la sobrina de Roberto Gómez del Campo Laborín, Lourdes Laborín, Eduardo Robinson Bours Castelo, actualmente nominado vicecoordinador nacional de finanzas en la campaña de Peña Nieto.

- Lourdes Laborín de Bours. Esposa del ex gobernador de Sonora, Eduardo Robinson Bours. Sobrina de Roberto Gómez del Campo Laborín, prima de Marcia Matilde Altagracia Gómez del Campo Tonella, dueña de la Guardería ABC y prima de Margarita Zavala Gómez del Campo.
- Gildardo Francisco Urquídez Serrano. Hijo de uno del ex presidente de la Cámara Nacional de Comercio de Hermosillo, Gildardo Francisco Urquídez Paz. Serrano fue el secretario de Finanzas durante el mandato del gobernador Eduardo Bours, coordinador de enlace empresarial durante la campaña de su primo Alfonso Elías Serrano, quien fue candidato del PRI a la gubernatura. Gildardo es esposo de Paola Téllez Nieves, hermana de Sandra Lucía Téllez Nieves dueña de la Guardería ABC. Urquídez Serrano aparece como dueño o representante legal de otras dos guarderías. Compañero de universidad de Alfonso Escalante Hoeffler y de Antonio Salido Suarez dueños también de la Guardería ABC.
- Alfonso Cristóbal Escalante Hoeffler. Subsecretario de Ganadería durante el mandato de Bours Castelo, esposo de Sandra Téllez Nieves y cuñado de Ricardo Mazón; compadre de Eduardo Bours. Escalante Hoeffler es copropietario de otra guardería en Hermosillo con su hermana María Gabriela Escalante Hoeffler. Compañero de la universidad de Antonio Salido, esposo de María Matilde Altagracia Gómez del Campo Tonella y Gildardo Urquídez Serrano.
- José Matiella Urquídez. Apoderado legal de la nave industrial donde estaba ubicada la Guardería ABC. Pariente de Gildardo Urquídez Serrano, Matiella subarrendaba el lote que albergaba dos bodegas del estado de Sonora al gobierno local.
- Abel Murrieta Gutiérrez. Procurador durante el siniestro ocurrido el 5 de junio de 2009. Murrieta dejó el caso ABC sin procedimientos legales en contra de alguno de los responsables de la estancia infantil. Actualmente es diputado local por el Distrito 16 de Cajeme.

- María de los Ángeles Bours Castelo. Hermana del ex Gobernador, Eduardo Bours Castelo. Aparece en la lista de Guarderías Subrogadas del IMSS como dueña de dos guarderías en la Ciudad Obregón y apoderada legal de las mismas. María de los Ángeles, notable *socialité* de Hermosillo, comparte dichas estancias infantiles con sus hijas: María de los Ángeles y Sonia.
- Marcia Matilde Altagracia Gómez del Campo Tonella (prima de Margarita Zavala Gómez del Campo esposa del ex presidente Felipe Calderón) es la hija del empresario de la “Maquila Teta Kawi” Roberto Gómez del Campo Laborín, quien es a su vez tío de Lourdes Laborín, esposa del ex gobernador de Sonora Eduardo Bours Castelo. La madre de Marcia Matilde es. Marcia Tonella Luken, quien es hermana de Félix Tonella Luken, socio de Roberto Gómez del Campo. Marcia Matilde está casada con Antonio Salido, también dueño de Guardería ABC.
- Antonio Scheleske Moreno. Ex director de Desarrollo Económico de Hermosillo. Antonio Scheleske Moreno aparece como apoderado legal en dos estancias infantiles en la capital del estado, así como dueño de dos guarderías en Ciudad Juárez, Chihuahua. Casado con la sobrina del ex Gobernador Eduardo Bours Castelo. Hermano de Walter Scheleske, Director de Desarrollo Económico de Hermosillo durante el mandato de Gándara Camou.
- Juan Molinar Horcasitas. Firmó el contrato de subrogación de la Guardería ABC. Miembro del Partido Acción Nacional (PAN). Molinar Horcasitas se desempeñaba en junio de 2009 como titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Colaboró como secretario técnico del Pacto por México. Trabajó en la campaña a la presidencia de Josefina Vázquez Mota. Funge como vocero del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PAN.
- Ernesto Gándara Camou. En junio de 2009 era alcalde de Hermosillo, ciudad donde se encontraba la Guardería ABC. Le

correspondía emitir políticas de protección civil y supervisar que todo tipo de establecimientos cumplieran con las medidas de seguridad correctas. A pesar de sus errores sigue ocupando cargos públicos, actualmente es senador priísta de la República por el estado de Sonora, electo para el periodo 2012-2018.

- Claudia Pavlovich Arellano. Al momento del incendio, Claudia Pavlovich Arellano era diputada local en el Congreso de Sonora. Envío una carta de recomendación para que los dueños de la Guardería ABC obtuvieran el contrato de subrogación. Actualmente es senadora priísta por Sonora.
- Guillermo Padrés Elias gobernador panista de Sonora, prometió durante su campaña destituir al Procurador Abel Murrieta Gutiérrez, quien no aplicó justicia en el siniestro del 5 de junio del 2009. Padrés no lo destituyó, por el contrario, ratificó su puesto. Además declaró que al momento que obtuviera la gubernatura, haría justicia en el caso ABC. Y la justicia nunca llegó.

Cuidar niños de padres y madres trabajadoras asegurados, solamente en Sonora, de acuerdo con documentación oficial, significa un movimiento de 27 288 207 pesos al mes. Entre los inversionistas del ramo aparecen nombres como el de María de los Ángeles Félix Bours, prima del mandatario estatal, a quien el Seguro Social le cedió la operación de tres guarderías en Sonora, más otra que está a nombre de su esposo, Antonio Scheleske. El IMSS le pagaba a los propietarios de las guarderías subrogadas 2 401 pesos mensuales por cada niño, aunque el caso de que sean municipios fronterizos el pago es de 2 797.73 pesos. De acuerdo con este dato, en 2005, los dueños de la Guardería ABC recibían cada mes 470 596 pesos.

2. El segundo elemento al que se refiere el enfoque de la corrupción estructural es la opacidad. La opacidad permanente como resultado de una falta de claridad respecto a los supuestos avances de la transparencia. Por tal motivo,

la opacidad tiene más peso específico en las decisiones políticas y en la toma de decisiones que en la transparencia.

- a) Según informes del peritaje de la PGR, el incendio de la Guardería ABC inició por el mal funcionamiento del motor de un enfriador que se encontraba en la bodega, de al lado perteneciente al Gobierno de Sonora. Según un peritaje estadounidense independiente realizado por David Smith reporta que el incendio en la bodega contigua no fue un accidente, sino que fue provocado. Después de esta investigación pagada por los padres de los niños, la PGR se digna a abrir la línea de investigación que había dada por concluida.
- b) Otro ejemplo de opacidad en este caso se presenta en el esquema de subrogación "Vecinal Comunitario" de prestación directa al ser respaldado por un Acuerdo del Consejo Técnico del IMSS, que nadie conoció, ni siquiera colaboradores cercanos al Director General, porque no era posible tener acceso a él, pero además a los órganos facultados para solicitar información oficial, como la cámara de Diputados, tampoco se les ha permitido conocer este tipo de acuerdos.
- c) A pesar de las malas condiciones del inmueble de la Guardería ABC, a través del oficio ADP/422/01, fechado el 25 de julio de 2004 por Arturo Dávila Pacheco, jefe de la Oficina de Prevención de Incendios y Seguridad Civil del Departamento de Bomberos de Hermosillo, Sonora, se otorga el primer aval de seguridad a la Guardería ABC. En el oficio no se menciona gasolineras, ni llanteras cercanas, ni la adecuación de una bodega como guardería, tampoco la existencia de un almacén del gobierno estatal que formaba parte de la misma bodega.
- d) La Ley del Seguro Social, Artículo 265, establece una comisión de vigilancia, al menos uno de los miembros designados por el ejecutivo

Federal deberá estar adscrito a la entonces SECODAM (como comisión de vigilancia). No hay registros de que esta comisión hiciera una observación en la tragedia de Hermosillo.

- e) Los funcionarios del IMSS, así como sus órganos superiores, se encuentran en un escrutinio público. Estos pueden convocar a la Asamblea General cuando se amerite. Los órganos superiores de Instituto, bajo su estricta responsabilidad, podrán convocar a la Asamblea General a sesión extraordinaria para tratar casos urgentes, de importancia y trascendencia para el Instituto. Sin embargo, en el caso de la Guardería ABC no se convocó dicha asamblea.
- f) Los padres de las víctimas de la Guardería ABC desconocían que la estancia pertenecía al esquema de subrogación, de hecho desconocían el término subrogar, debido a que nunca se les informó (ni el IMSS, ni los dueños, ni el gobierno en sus tres niveles)
- g) El 18 de noviembre de 2010 apareció en el Diario Oficial de la Federación la versión final del dictamen del ministro Sergio Vals, quien estaba a cargo del engrose del expediente del caso ABC, en dicha versión se omiten los nombres de todos los involucrados.

3. El tercer elemento o variable del enfoque de la corrupción estructural se refiere a la colusión entre el sector privado y el gobierno. Cuando se privatiza puede que no exista una forma fidedigna en el régimen regulador, puede que este elemento esté muy poco especificado. La incertidumbre del proceso crea oportunidades para favorecer a los que están en el círculo corrupto.

- a) En el caso de la Guardería ABC, el primer acto de colusión que detectamos, y que define los consecutivos, se refiere a que en el año 2000, con Vicente Fox como presidente de la República y Santiago Levi

como titular del IMSS, se diseña el esquema Vecinal comunitario propuesto por Genaro Borrego. Este esquema de prestación directa y adjudicación directa fue respaldado por un Acuerdo del Consejo Técnico del IMSS, que no se dio a conocer públicamente, pero que se sabía beneficiaría a los intereses particulares a los que se les subrogaría las guarderías. Esta acción viola el artículo 213 de la Ley del seguro social que dice que los servicios de guarderías se subrogarán a patrones, nunca menciona a particulares.

- b) Marcelo Meouchi, representante de la empresa Guardería ABC, S.C., presenta el proyecto del inmueble como parte del esquema Vecinal comunitario, que sería aprobado. El 6 de agosto de 2001, la delegación sonoreNSE del IMSS firma el contrato definitivo de subrogación del servicio de guardería con la empresa Guardería ABC, S.C. El plazo del convenio tenía vigencia de 5 años y daba inicio el 31 de diciembre de 2001. El expediente 0263 de la contraloría del IMSS menciona que el permiso y autorización del inmueble de la Guardería ABC se ubica en una bodega donde se almacenaban papeles y cartón.

- c) La empresa Guardería ABC, S.C., contaba con un acta constitutiva de la sociedad, en la cual inicialmente aparecen como accionistas Marcia Matilde Altagracia Gómez del Campo Tonella y María Fernanda Camou Guillot. Más adelante, Camou Guillot sale de la empresa y se integran nuevos nombres de socios al contrato: Sandra Téllez, Antonio Salido, Alfonso Escalante Hoeffler y Gildardo Urquides Serrano. Esta empresa entregó al Seguro Social la licencia de uso de suelo emitida por Fernando Landgrave Grándara, director general de desarrollo Urbano y Obras Públicas de Hermosillo. Molinar Horcasitas, sin tomar en cuenta las irregularidades reportadas, renueva el contrato de subrogación con los nuevos dueños de la Guardería ABC, S.C.

d) Aunque se delegue o transfieran servicios a particulares, el Estado, y en este caso el IMSS, debe conservar el poder de regular y controlar el funcionamiento. Asimismo, existen una serie de normas expedidas por el propio instituto, que tendría que regulan las condiciones de las guarderías delegadas a particulares. Sin embargo, la SCJN informa que de 1 486 guarderías del IMSS, sólo 14 cumplían con requisitos para operar.

4. El cuarto elemento esencial de la perspectiva del enfoque de la corrupción estructural es la impunidad, la falta de castigo a los violadores de la ley.

a) En 2009 estaba establecido que cuando surgiera algún tipo de problema en el IMSS era prioridad que la Secretaría de la Función Pública externara la participación de la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM, que tenía como tarea principal aprobar o desaprobar en términos de la Ley la adjudicación de contratos de guarderías. No se tiene registro en el que se tomaran en cuenta las irregularidades encontradas en 2005, en Hermosillo. No hubo sanción para esta comisión.

b) La CNDH hace la observación de que los servidores públicos del IMSS Gobierno estatal y municipal dejaron de considerar el contenido de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas y Niños. La primera observación indicó que la guardería no cumplía con lo pactado en el plano arquitectónico. Y que la Guardería ABC se encontraba en situaciones irregulares, tanto en el contrato como en las condiciones del inmueble. Los dueños y funcionarios responsables han sido exonerados.

c) El 11 de junio de 2009, la PGR dio a conocer las conclusiones del caso. El 21 de junio de 2009 la Procuraduría de Sonora detuvo a nueve personas por su presunta responsabilidad en esta tragedia. Cuatro meses después todos estaban libres.

- d) El ministro Arturo Zaldívar señala que existe desorden generalizado en el sistema de guarderías subrogadas. El 15 de junio, la Corte determina no fincar responsabilidades a los funcionarios que hayan incurrido en la violación grave de garantías individuales en el caso. Niega el desorden generalizado. Se limitó a señalar a quienes resulten involucrados. También avala la constitucionalidad del sistema de subrogación de guarderías del IMSS, por considerar que la dependencia no tiene los medios económicos, materiales ni humanos para cumplir con la obligación constitucional de otorgar el servicio. El 16 de junio, la SCJN concluye el debate y deslinda a los dueños de la guardería, a Karam, Molinar y Bours.
- e) Los que quedaron presos fueron funcionarios de bajo nivel, esas personas están en la cárcel porque no pudieron pagar la fianza correspondiente, y fueron procesados por delitos no graves, los verdaderos responsables, los altos funcionarios de alto nivel gubernamental y los dueños gozan de libertad.
- f) Existen documentos oficiales del 2005, donde se hace ver a los dueños de la Guardería ABC que tienen que mejorar las condiciones del inmueble en materia de protección civil, estas observaciones se hicieron omisas y no tuvieron sanciones por no cumplir con ninguna autoridad, al contrario, les fue renovado una y otra vez el contrato de operación a los dueños

5. Este quinto elemento es la crítica hacia el paradigma del neoliberalismo, pero sobre todo hacia la nueva ecuación de lo público y lo privado. El quinto elemento del enfoque de la corrupción estructural se refiere a esquemas que al aplicarse con principios neoliberales de abuso, individualismo y egoísmo; a través de una legalización de lo que no es legal. Se hace una privatización a través de una subcontratación o subrogación no adecuada para la población vulnerable.

Sandoval señala que el neoliberalismo en México no ha implicado la fría imposición de las ideas y modelos económicos, sino el hábil manejo de los intereses políticos con objeto de dar sustento a las nuevas coaliciones.²¹⁰

Para 1982 se presenta el fenómeno de desmantelamiento de las grandes instituciones de política social, promovido por el nuevo sistema económico neoliberal. Es así que la privatización de los servicios públicos, o la subrogación, tienen su origen en el neoliberalismo.

La transferencia del servicio público de guarderías a particulares está vinculada por el modelo a escala mundial. La expansión de este instrumento se dio en el año 2000, en el marco de una reforma del sector salud diseñada con el esquema impulsado por el Banco Mundial. Es así que, influenciados por un nuevo sistema económico y movimientos globales (que tienen que ver con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), las privatizaciones de servicios públicos surgen como alternativas de gobierno.

A partir de la subrogación, el neoliberalismo funge como el eje articulador a partir del cual se genera un nuevo paradigma de lo público. Al aplicarse un contrato de transferencia de servicios, a través de una legalización de lo que no es legal, se comienza con el auspicio de la corrupción. En el caso de la Guardería ABC podemos observar las carencias en materia de regulación a las políticas neoliberales, referidas a subrogar lo que no es subrogable es decir, de las condiciones de vida de seres humanos, vulnerables, “la vida de los niños”. Para este tipo de políticas neoliberales, debe existir un freno. Los seres humanos y en este caso, los niños no son bancos, ni minas, ni carreteras, ni compañías telefónicas o aerolíneas para colocarse al mismo nivel en cuestiones de privatización, es decir, no se puede privatizar lo que no es privatizable como la integridad y la seguridad de los niños.

²¹⁰ Sandoval Ballesteros, I. E. (2011). *Crisis rentismo e intervencionismo neoliberal en la Banca: México (1982-1999)*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias, p. 26.

Está estudiado que ver a los niños como negocio implica altos riesgos. Kamermán²¹¹ menciona que en 1984 se hizo un estudio en Estados Unidos con las guarderías en manos de particulares y sin estricta regulación. El estudio arrojó una serie de incidentes de abuso sexual a niños, ocurridos en el país en centros de atención infantil, las acusaciones estaban documentadas en su mayoría. Sobre todo, quedaron convencidos de que la atención comercial a los niños, el lucrar con el cuidado infantil, conducía inevitablemente a grandes errores. El daño a los niños sucede cuando el móvil es el lucro y el mercado.

La privatización de la prestación de servicios de cuidados a los niños es un riesgo. Privatizar la regulación de los servicios de atención a los niños ha producido una declinación de las normas y su aplicación.²¹²

Privatizar la atención a los niños ha sido un experimento, en aras de reducir el papel y la responsabilidad social del gobierno. En el caso de la Guardería ABC, el origen de la falla central fue la subrogación, un negocio propiciador de complicidades y corrupción.

Una guardería subrogada del IMSS es una de las franquicias más atractivas para hacer negocio cuya utilidad anual sobre lo invertido en un año puede oscilar entre 25% y 36%, así lo manifestó en su momento Carla Rochin Nieto.²¹³ En el año 2008 había 600 prestadores de servicios que querían ganar una de las 150 licitaciones para abrir una guardería subrogada.

- a) La subrogación es el tema en donde, en el caso de la Guardería ABC, un modelo de negocios deja de lado el contenido social de la prestación de este servicio. En el caso de las guarderías subrogadas por el IMSS, la problemática que implica la corrupción se manifestó en procesos plagados

²¹¹ Kamerman, B. S. y Kahn, J. A. (comps.). (1993). *La privatización y el Estado Benefactor*. México: FCE, p. 282

²¹² Kamerman, B. S. y Kahn, J. A. (comps.). (1993). *La privatización y el Estado Benefactor*. México: FCE, p. 283.

²¹³ En periódico *Reforma* 13 de mayo de 2008.

de irregulares, acompañados por los siete elementos o variables de la corrupción estructural.

- b) El IMSS otorgó contratos para guarderías subrogadas sin tener facultades constitucionales para ello. Lo anterior, porque la Ley Federal del Trabajo no prevé que el IMSS delegue en particulares la responsabilidad de cuidar a los hijos de los trabajadores. La legislación señala que los patrones pueden abrir guarderías en los centros de trabajo, pero no habla de particulares. Esta aseveración está especificada el Artículo 213 de la Ley del IMSS.

6. El sexto elemento en el enfoque de la corrupción estructural se refiere a la captura del Estado, resultado de la colusión gubernamental y privada, es decir, no es nada más la instrumentalización del Estado, sino la captura interna que se ha llenado de intereses de importancia financiera y económica, apoyados en leyes, regulaciones y configuraciones estatales y políticas que benefician esos intereses en términos morales. Grupos rentistas demandan para sí la protección del gobierno y los actores estatales. La influencia indebida de grupos de interés en la definición de las reglas del juego en los sectores regulados. La captura regulatoria distorsiona las reglas del juego de un sistema, pero además distorsiona el proceso mismo de determinación de políticas públicas. En este caso, el beneficio privado puede tener un enorme costo social, como lo fue la tragedia de la Guardería ABC.

A través de la captura regulatoria se obtienen resultados más adversos al bien general. No sólo se degrada el desempeño de la Administración Pública sino también se desvía la intensidad de las políticas públicas.

Los ejemplos que ilustran como en el caso de la Guardería ABC se captura al Estado se sitúan en la violación a la normatividad y a la ley, misma que es usada a modo de beneficiar los intereses de unos cuantos.

- a) La violación al Artículo 213, que abre la posibilidad de celebrar convenios de subrogación “con los patrones que tengan instaladas guarderías en sus empresas o establecimientos”. Esto pone en duda la legalidad de cualquier convenio de subrogación que se celebre en relación con particulares que no sean patrones que tengan instaladas guarderías en sus empresas o establecimientos.
- b) La normatividad del IMSS propuesta por Santiago Levy en lo referente a subrogación de guarderías no es clara en cuanto a establecimiento de inmuebles, tiene irregularidades y omite la Norma (NOM) 167 de asistencia social a niños.
- c) La CNDH señala en su informe sobre la Guardería ABC que los dueños y autoridades causaron la tragedia de Hermosillo, denuncian que las propias autoridades de las guarderías violan la Norma Oficial Mexicana NOM-167-SSA1-1997 para la Prestación de Servicios de Asistencia Social para Menores y Adultos Mayores, sobre condiciones de seguridad, prevención, protección y combate a incendios en centros de trabajo. Recomendaron al IMSS una revisión inmediata a las condiciones físicas y legales en que operan las guarderías subrogadas de todo el país. La CNDH menciona que la tragedia de la Guardería ABC pudo haberse evitado si el personal requerido estuviera trabajando en esos momentos.
- d) EL 5 de junio de 2009, la guardería se incendió, causando la muerte de 49 bebés. Daniel Karam Toumeh continúa licitando el mismo modelo-contrato Levy, con el sistema Molinar Horcasitas “mejorado”, agregando los datos de los interesados y un “nuevo” contrato en 2009 —criticado por los prestadores—, que impone fianzas, seguro de responsabilidad civil y costear las revisiones de protección civil. Con ello, Karam deslinda al IMSS de cualquier responsabilidad civil, laboral o de cualquier índole legal.
- e) De 2001 a 2003 se duplicó el número de guarderías subrogadas del IMSS a través de un contrato de servicios resuelto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, esto da certeza que la ley del

IMSS considera a los niños como mobiliario, equipo o medicamento y a los subrogatarios como proveedores.

- f) Luego de la tragedia de la guardería ABC, luego de que la CNDH y ASF hicieran observaciones puntuales en la violación a la Norma Oficial Mexicana NOM-167-SSA1-1997, tanto en las guarderías subrogadas del IMSS como en las Estancias Infantiles de SEDESOL, luego que se destaparan las irregularidades, los riesgos, la red de complicidades y corrupción en estas guarderías. El gobierno de Felipe Calderón informa a la ONU que las 250 mil Estancias Infantiles de SEDESOL²¹⁴ son un éxito. Ante tales informes, el 27 de junio de 2012, la ONU otorga un premio con reconocimiento internacional, al presidente Felipe Calderón por el Programa de Estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. Un premio emblemático de la captura del Estado en México.

Debido a la captura del Estado, no se ha podido hacer justicia. El caso de la guardería ABC ha llegado a instancias internacionales, pues las víctimas claman justicia en órganos internacionales alegando que en México ninguno de los tres niveles de gobierno, municipal, estatal y federal, ni los propietarios de la guardería, han aceptado su responsabilidad en esta tragedia.

7. La influencia de la discrecionalidad: En todo momento el Estado tendría que ser el que debiera controlar, regular la organización y supervisión de los servicios privatizados o subrogados a través de la legalidad y reglamentación de sus instituciones, quienes tienen la potestad de velar por que no se violenten las normas, sin embargo la discrecionalidad gubernamental propicia el clima para que se incube la corrupción que impide que tales funciones se lleven a cabo.

²¹⁴ Estancias en condiciones fuera de la normatividad, donde se han reportado accidentes, abusos sexuales, maltrato infantil, intentos de secuestros y muertes de niños. El caso ABC y guarderías SEDESOL son ejemplos que sirven de medida para entender a qué grado está la captura del Estado en nuestro país.

En este sistema, los funcionarios en los más altos niveles gubernamentales, al contar con discrecionalidad en la toma de decisiones, tienen la posibilidad de realizar acciones abusivas y oportunistas o actos de corrupción, sobre todo en aquellos contextos donde influyen dentro de las transacciones administrativas, o en la disposición de información estatal. En el caso de la Guardería ABC, la discrecionalidad en el otorgamiento de contratos que respondieron a favores y preferencias personales se privilegió el lucro.

- a) En el año 2000, con Vicente Fox como presidente de la República y Santiago Levi como titular del IMSS, con la discrecionalidad de la que tenían competencia diseñan el esquema Vecinal comunitario propuesto por Genaro Borrego. Este esquema de prestación directa y adjudicación directa fue respaldado por un Acuerdo del Consejo Técnico del IMSS.
- b) Santiago Levy modificó el contrato de subrogación, el cual proponía disminución de cuota por niño, reducción de empleados, alimentación y horario de servicio. De esta manera, Levy comprometió la calidad de la atención. Y la nueva normatividad de 2005 consolidó la expansión de una cobertura sin calidad y con riesgo para los menores. No hay sanción ni castigo, por este agravio a los menores.
- c) Durante 2007, el entonces director del IMSS, Juan Molinar Horcasitas, renovó el contrato de la Guardería ABC, a pesar de que tenía conocimiento del reporte elaborado por la comisión de inspección del IMSS, con fecha del 26 de julio de 2005, en el cual se informaba sobre anomalías detectadas en dicho establecimiento. Fue así que sin tomar en cuenta dichas observaciones, el entonces titular del IMSS renovó el contrato de la Guardería ABC.
- d) Según la ASF, Molinar Horcasitas firmó en 2008 “sin tener facultades expresas” 155 contratos de subrogación, con la autorización del Consejo técnico. Director y consejo incurrieron en responsabilidad legal. Ante ello, la ASF pidió al órgano Interno de Control del IMSS que realizara las

investigaciones e iniciara el fincamiento de las responsabilidades administrativas sancionatorias.

El Estado tendría que ser el que debiera controlar la organización y la supervisión del servicio subrogado a través de la legalidad y reglamentación de sus instituciones, que tienen la potestad de velar por que no se violenten las normas. Sin embargo, la discrecionalidad de la administración pública propicia el clima para que se incube el fenómeno de la corrupción e impide que tales funciones se lleven a cabo dignamente.

3.4 EL PELIGRO EN LAS GUARDERÍAS

El presente apartado pretende exponer el peligro que existe en las Guarderías en México instaladas durante los procesos de privatización, tanto en la subrogadas del IMSS como en las Guarderías y Estancias infantiles de apoyo a las madres trabajadoras de SEDESOL, éstas últimas fueron puestas en marcha con un presupuesto de mil millones de pesos, el 11 de enero de 2007, y las inauguró en Chalco el entonces presidente Felipe Calderón, mencionando que estaban diseñadas para familias en situación de pobreza extrema y sin seguridad social, y dijo que “hay muchas señoras que no tienen trabajo y que no tienen ingresos suficientes, y lo que hemos pensado es que [...] podrán ir adaptando su casa, ponerle baños propios para los niños, tener la seguridad de que no se vayan a quemar con la estufa de la casa, tener para los menores un área separada del resto de la familia.”

La siguiente información es de vital importancia para adquirir conciencia y no esperar que se repita otro caso como el de la Guardería ABC, porque éste no ha sido un caso aislado, han seguido ocurriendo tragedias aunque hasta ahora de menor magnitud:

En el mes de agosto de 2012, el titular de la CNDH, en una reunión que sostuvo con los padres de las víctimas de la Guardería ABC, mencionó que la

CNDH ha estado recibiendo a más de tres años de lo ocurrido el 5 de junio de 2009, diferentes tipos de quejas de estancias infantiles de distintos estados de la República, quejas tan graves como violaciones y abusos sexuales a bebés en estos centros de cuidado. También se registraron intoxicaciones a 56 niños en una guardería subrogada por el IMSS, tres niños muertos en una estancia de SEDESOL debido a que un tráiler se estampó y derrumbó la pared que era de adobe; otra situación fue el registro de un incendio en una guardería en Puebla en 2012. En abril de 2013 se registró otro incendio en una guardería subrogada en la ciudad de Nogales, el incendio fue en la madrugada por tal motivo no hubo víctimas.²¹⁵

El grado de riesgo de estas guarderías y estancias infantiles (tanto de las subrogadas del IMSS como de SEDESOL) es alto, debido a que entre otras cosas, violan la Ley entre ellas, la Norma Oficial Mexicana NOM-167-SSA1-1997 para la Prestación de Servicios de Asistencia Social para Menores y Adultos Mayores.

Las concesiones de las guarderías de SEDESOL comenzaron dándolas a cualquier persona, no se requería ningún tipo de preparación especializada, bastaba que la persona responsable tuviera la secundaria terminada. El requisito necesario que se les pedía a los individuos que querían una concesión de alguna guardería de SEDESOL era contar con algún inmueble en condiciones de adecuarlo para atender a los niños. Por su parte, SEDESOL se encarga de capacitar a las personas que laboraren en dichas guarderías. A estas guarderías se les denunció por su clara orientación política. Guarderías electorales bajo la responsabilidad de Lía Limón.²¹⁶

Hasta junio de 2009, existían 8 315 estancias infantiles dependientes de Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a cargo de Lía Limón, en las que diariamente se cuidaba a 221 277 niños. A los interesados en establecer una

²¹⁵ Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. (2 de agosto de 2012). Conferencia de prensa. Obtenido de <<http://www.centroprodh.org.mx/>>.

²¹⁶ Leal Fernández, G. (2009). *Guarderías, temas de salud y sociedad*. México: ADN, p. 25.

estancia infantil se les otorgan 35 mil pesos para las adecuaciones y equipamiento de las casas, además cada guardería de éstas pide una cuota mensual a los padres de los infantes.

Estas guarderías hasta la actualidad operan en condiciones precarias, en casas con algunas adecuaciones que tienen apenas lo básico para el cuidado de los pequeños y las condiciones de seguridad y atención son mínimas.

Han existido varias denuncias de diferente índole contra estas guarderías, entre ellas se encuentra que en Pachuca, Hidalgo, fue denunciada ante la PGR una funcionaria por recibir subsidios para operar 10 estancias con niños registrados y que no eran atendidos. Una estancia de Iztapalapa fue denunciada por irregularidades, cuidados precarios, intoxicaciones y firmas falsificadas.

En julio de 2013 se registró la sustracción de varios niños de una guardería de la ciudad de Cuernavaca, Morelos. El gobernador del estado, Graco Ramírez, aclaró que fueron liberados los menores que habían sido secuestrados por un maestro; fueron retenidos en un hotel del centro de Cuernavaca.

El Rincón de Abue es una estancia infantil en Guanajuato, que presenta dificultad para el acceso de vehículos de emergencia, dicha guardería está ubicada en un callejón estrecho, tiene un letrero con el logotipo de SEDESOL. Según información proporcionada por la entonces directora municipal, Iovana Rocha, de Atención a las Mujeres, en el municipio existen “por lo menos 14 estancias infantiles ubicadas en callejones con difícil acceso, lugares a donde no podrían ingresar vehículos de Bomberos y de la Cruz Roja en casos de emergencia, son consideradas un peligro para la seguridad de los niños”.

El 25 de junio de 2013 en San Vicente, Chicolapan, la Procuraduría del Estado de México informó la muerte de una menor de tres años de edad, en instalaciones de la guardería Casitas del Sol.

Las guarderías y estancias infantiles (tanto de SEDESOL, como las subrogadas del IMSS) están en riesgo debido a que se ha transferido la responsabilidad pública a particulares y se ve como un mero negocio algo tan delicado como la integridad de los niños, donde ha prevalecido un criterio meramente financiero y lucrativo, por sobre la calidad del servicio. Es así que el cuidado de los hijos de los trabajadores se ve como un negocio.

En el caso de las guarderías del IMSS, información oficial comunica que de las 1 568 guarderías a cargo del IMSS, 1 426 corresponden al sistema de subrogación y sólo 142 pertenecen al régimen ordinario. La cantidad de guarderías se disparó en 2001, cuando las estancias subrogadas pasaron de 692 a 1 163, hasta llegar a las 1 568 actuales. Cabe mencionar que desde 1999 el IMSS no ha construido ninguna guardería. Las irregularidades que figuran en este tipo de guarderías son las siguientes:

- En el municipio de Abasolo, Guanajuato, encontraron que el entorno de una estancia claramente pone en riesgo la salud y seguridad de los niños, al estar en una zona de ladrilleras.
- En Saltillo, Coahuila, autoridades de Protección Civil clausuraron dos estancias que operaban sin documentación y en condiciones de inseguridad, que arriesgaban la salud de niños y trabajadores.
- En Nezahualcóyotl, Estado de México, el personal en la mayoría de las guarderías carece de adiestramiento en protección.
- En Cancún, Quintana Roo, Protección Civil clausuró una estancia infantil debido a que cinco niños de alrededor de cuatro años que se encontraban allí estaban a cargo de una niña de 12 años.
- En Irapuato, Guanajuato, el director de Protección Civil, Roberto Domínguez Herrera, informó que las guarderías Integradora para el Desarrollo Infantil y Girasol, subrogadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) a la familia de Carlos Medina Plascencia, están

acondicionadas en naves industriales que tienen a un costado negocios instalados en bodegas.

- En Ciudad Juárez, fueron clausuradas cinco de 35 guarderías del IMSS por no tener expedientes médicos de los niños ni manuales de operación, así como presentar deficiencias estructurales, entre ellas la ausencia de rutas de evacuación, puertas de emergencia y extintores. La CNDH, por su parte, ha recibido denuncias por abuso sexual a menores en estas guarderías.

El colmo de este capítulo lo cierra el hecho de que el 27 de junio de 2012, el entonces presidente, Felipe Calderón, recibió un premio otorgado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el cual condecoran el programa de Estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, operado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

3.5 RESUMEN DE LAS VARIABLES DE LA CORRUPCIÓN ESTRUCTURAL

<p>1. Conflictos de interés</p> <p>Los conflictos de interés surgen cuando servidores públicos contaminan sus decisiones con compromisos y pleitesías de tipo privado. Esto puede involucrar vínculos familiares, políticos o económicos que distorsionan las decisiones que deberían orientarse al beneficio del interés público. Los casos en que un funcionario pueda tener simultáneamente varios empleos en el sector público y privado, o que deje el cargo público y se incorpore al privado, también implican un conflicto de interés.</p>	<ul style="list-style-type: none">a) En el caso de la Guardería ABC, la subrogación en sí misma es un conflicto de interés por implicar una razón lucrativa para los intereses, en la transferencia del servicio público de guarderías a particulares. El “sistema” Molinar de asignación de contratos estaba basado en una cuota máxima de referencia por niño, a partir de la cual los interesados tenían que ofrecer descuentos al IMSS. Así que, buscando ganar el concurso, abatían aún más la calidad del modelo de los servicios.b) Los responsables y dueños de la guardería: todos tenían vínculos familiares y políticos con funcionarios de los más altos niveles de gobierno incluido el presidente de la República.c) La aparición de la lista sobre los socios y representantes legales de las guarderías subrogadas comprometen los apellidos Fox, Calderón, Medina Plascencia, Borrego Estrada, Bours, entre otros gobernantes y políticos de alto nivel.d) La complicidad de los gobiernos federal, estatal, municipal y de órganos encargados de impartir justicia, coludidos en complicidades políticas para proteger intereses, es un ejemplo ilustrativo de conflictos de interés.e) Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, encargados de dictaminar el caso ABC, habían sido anteriormente funcionarios del IMSS. Sergio Valls, director jurídico del IMSS en el sexenio de Ernesto Zedillo, y Fernando Franco, ex representante de la Secretaría del Trabajo en el Consejo Técnico del IMSS.f) El hecho de que el funcionario Eduardo Bours tuvo cargo público dentro del gobierno y funge como empresario en la iniciativa privada en Bachoco.
---	--

<p style="text-align: center;">2. Opacidad</p> <p>La opacidad permanente como resultado de una falta de claridad respecto a los supuestos avances de la transparencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Los funcionarios del IMSS, así como sus órganos superiores, se encuentran en un escrutinio público. Estos pueden convocar a la Asamblea General cuando se amerite. Los órganos superiores del Instituto, bajo su estricta responsabilidad, podrán convocar a la Asamblea General a sesión extraordinaria para tratar casos urgentes, de importancia y trascendencia para el Instituto. Sin embargo, en el caso de la Guardería ABC no se convocó dicha asamblea. b) Un ejemplo de opacidad en este caso se presenta en el esquema de subrogación "Vecinal Comunitario" de prestación directa, al ser respaldado por un Acuerdo del Consejo Técnico del IMSS, que nadie conoció, ni siquiera colaboradores cercanos al Director General, porque no era posible tener acceso a él, pero además a los órganos facultados para solicitar información oficial, como la Cámara de Diputados, tampoco se les ha permitido conocer este tipo de acuerdos. c) La Ley del Seguro Social, Artículo 265, establece una comisión de vigilancia, al menos uno de los miembros designados por el Ejecutivo Federal deberá estar adscrito a la entonces SECODAM (como comisión de vigilancia). No hay registros de que esta comisión hiciera una observación en la tragedia de Hermosillo. d) A pesar de las malas condiciones del inmueble de la Guardería ABC, a través del oficio ADP/422/01, fechado el 25 de julio de 2004 por Arturo Dávila Pacheco, jefe de la Oficina de Prevención de Incendios y Seguridad Civil del Departamento de Bomberos de Hermosillo, Sonora, se otorga el primer aval de seguridad a la Guardería ABC. En el oficio no se menciona gasolineras, ni llanteras cercanas, ni la adecuación de una bodega como guardería, tampoco la existencia de un almacén del gobierno estatal que formaba parte de la misma bodega. e) Según un peritaje estadounidense independiente realizado por David Smith (avalado por los padres), el incendio en la bodega contigua no fue un accidente, sino que fue provocado. No hay hasta el momento respuesta de la PGR.
---	---

<p>3. Colusión entre el sector privado y el gobierno</p> <p>Cuando se privatiza al no estar claro y especificado el régimen regulador. La incertidumbre del proceso crea oportunidades para favorecer a los que están en el círculo corrupto, que implican la relación entre particulares y funcionarios de gobierno.</p>	<p>a) La colusión que existió entre el gobierno y los representantes legales de la Guardería ABC en autorizar el contrato a sabiendas que el inmueble era una bodega que no tenía condiciones para ser guardería.</p> <p>b) En el caso de la Guardería ABC, el primer acto de colusión que detectamos, y que define los consecutivos, se refiere a que en el año 2000, con Vicente Fox como presidente de la República y Santiago Levi como titular del IMSS, se diseña el esquema Vecinal comunitario, propuesto por Genaro Borrego. Este esquema de prestación directa y adjudicación directa fue respaldado por un Acuerdo del Consejo Técnico del IMSS, que no se dio a conocer públicamente, pero que se sabía beneficiaría a los intereses particulares a los que se les subrogarían las guarderías.</p> <p>c) Aunque se delegue o transfieran servicios a particulares, el Estado, y en este caso el IMSS, debe conservar el poder de regular y controlar el funcionamiento. Asimismo, existe una serie de normas expedidas por el propio Instituto, que tendría que regulan las condiciones de las guarderías delegadas a particulares. Sin embargo, la SCJN informa que de 1 480 guarderías del IMSS, sólo 14 cumplían con requisitos para operar.</p>
<p>4. La impunidad</p> <p>Se refiere a la falta de castigo y sanciones a los responsables.</p>	<p>a) En 2009 estaba establecido que cuando surgiera algún tipo de problema en el IMSS era prioridad que la Secretaría de la Función Pública externara la participación de la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM, que tenía como tarea principal aprobar o desaprobar en términos de la Ley la adjudicación de contratos de guarderías. No se tiene registro en el que se tomaran en cuenta las irregularidades encontradas en 2005, en Hermosillo. No hubo sanción para esta comisión.</p> <p>b) A pesar de las observaciones de la CNDH y las investigaciones de la PGR, los dueños han sido exonerados de todo cargo.</p> <p>c) El 11 de junio de 2009, la PGR dio a conocer las conclusiones del caso. El 21 de junio de 2009, la procuraduría de Sonora detuvo a nueve personas por su presunta responsabilidad en esta tragedia. Cuatro meses después todos estaban libres.</p>

	<p>d) El ministro Arturo Zaldívar señala que existe desorden generalizado en el sistema de guarderías subrogadas. El 15 de junio, la Corte determina no fincar responsabilidades a los funcionarios que hayan incurrido en la violación grave de garantías individuales en el caso. Negó el desorden generalizado. Se limitó a señalar a quienes resulten involucrados. También avaló la constitucionalidad del sistema de subrogación de guarderías del IMSS, por considerar que la dependencia no tiene los medios económicos, materiales ni humanos para cumplir con la obligación constitucional de otorgar el servicio. El 16 de junio de 2010, la SCJN concluyó el debate y deslindó a Karam, Molinar y Bours.</p>
<p>5. Las políticas neoliberales</p> <p>Se refieren a esquemas que al aplicarse con principios neoliberales de abuso, individualismo y egoísmo, mediante una legalización de lo que no es legal, se hace una privatización a través de una subcontratación o subrogación no adecuada para la población vulnerable.</p>	<p>a) La subrogación es el tema de fondo en el caso de la Guardería ABC, un modelo de negocios donde se deja de lado el contenido social de la prestación de este servicio. En el caso de las guarderías subrogadas por el IMSS, la problemática que implica la corrupción se manifestó en procesos plagados de irregulares, acompañados por los siete elementos o variables de la corrupción estructural.</p> <p>b) El IMSS otorgó contratos para guarderías subrogadas sin tener facultades constitucionales para ello. Lo anterior, porque la Ley Federal del Trabajo no prevé que el IMSS delegue en particulares la responsabilidad de cuidar a los hijos de los trabajadores. La legislación señala que los patrones pueden abrir guarderías en los centros de trabajo, pero no habla de particulares.</p> <p>c) El hecho de que los contratos públicos-privados, en este caso la subrogación, no consideran a los niños como seres humanos, los considera como un modo de tener utilidades a través del lucro.</p>
<p>6. La captura del Estado</p> <p>Es el resultado de la colusión gubernamental y privada, es decir, no es nada más la instrumentalización</p>	<p>a) La violación al Artículo 213 de la ley del IMSS, que abre la posibilidad de celebrar convenios de subrogación “con los patrones que tengan instaladas guarderías en sus empresas o establecimientos”. Esto pone en duda la legalidad de cualquier convenio de subrogación que se celebre en relación con particulares que no sean patrones que tengan instaladas guarderías en sus empresas o establecimientos.</p>

<p>del Estado, sino la captura interna que se ha llenado de intereses de importancia financiera y económica, apoyados en leyes, regulaciones y configuraciones estatales y políticas que benefician esos intereses en términos morales. Grupos rentistas demandan para sí la protección del gobierno y los actores estatales. La influencia indebida de grupos de interés en la definición de las reglas del juego en los sectores regulados. La captura regulatoria distorsiona las reglas del juego de un sistema, pero además distorsiona el proceso mismo de determinación de políticas públicas.</p>	<p>b) La normatividad del IMSS propuesta por Santiago Levy en lo referente a subrogación de guarderías no es clara en cuanto a establecimiento de inmuebles, tiene irregularidades y omite la Norma (NOM) 167 de asistencia social a niños.</p> <p>c) La CNDH denuncia que las propias autoridades de las guarderías violan la Norma Oficial Mexicana NOM-167-SSA1-1997 para la Prestación de Servicios de Asistencia Social para Menores y Adultos Mayores.</p> <p>d) Daniel Karam Toumeh continúa licitando el mismo modelo-contrato Levy, con el sistema Molinar Horcasitas “mejorado”, agregando los datos de los interesados y un “nuevo” contrato en 2009 —criticado por los prestadores—, que impone fianzas, seguro de responsabilidad civil y costear las revisiones de protección civil. Con ello, Karam deslinda al IMSS de cualquier responsabilidad civil, laboral o de cualquier índole legal.</p> <p>e) Debido a la captura del Estado, no se ha podido hacer justicia. El caso de la Guardería ABC ha llegado a instancias internacionales, pues las víctimas claman justicia en la ONU alegando que en México ninguno de los tres niveles de gobierno, municipal, estatal y federal, ni los propietarios de la guardería, han aceptado su responsabilidad en esta tragedia.</p>
<p>7. La influencia de la discrecionalidad</p> <p>Surge cuando funcionarios de las más altas estructuras del gobierno, no cumplen con su deber, al no aplicar ni respetar las normas institucionales, ni las directrices políticas. El</p>	<p>a) En el año 2000, con Vicente Fox como presidente de la República y Santiago Levi como titular del IMSS, con la discrecionalidad de la que tenían competencia diseñan el esquema Vecinal comunitario propuesto por Genaro Borrego. Este esquema de prestación directa y adjudicación directa fue respaldado por un Acuerdo del Consejo Técnico del IMSS.</p> <p>b) Santiago Levy modificó el contrato de subrogación, el cual proponía disminución de cuota por niño, reducción de empleados, alimentación y horario de servicio. De esta manera, Levy comprometió la calidad de la atención. Y la nueva normatividad de 2005 consolidó la expansión de una cobertura</p>

<p>propio poder discrecional que les es otorgado, produce que se sitúen en una posición privilegiada que los vulnera para cometer distintos tipos de actos de corrupción. En este sistema, los funcionarios en los más altos niveles gubernamentales, al contar con discrecionalidad en la toma de decisiones, tienen la posibilidad de realizar acciones abusivas y oportunistas o actos de corrupción, sobre todo en aquellos contextos donde influyen dentro de las transacciones administrativas, o en la disposición de información estatal.</p>	<p>sin calidad y con riesgo para los menores. No hay sanción ni castigo por este agravio a los menores.</p> <p>c) Durante 2007, el entonces director del IMSS, Juan Molinar Horcasitas, renovó el contrato de la Guardería ABC, a pesar de que tenía conocimiento del reporte elaborado por la comisión de inspección del IMSS, con fecha del 26 de julio de 2005, en el cual se informaba sobre anomalías detectadas en dicho establecimiento. Fue así que sin tomar en cuenta dichas observaciones, el entonces titular del IMSS renovó el contrato de la Guardería ABC.</p>
---	--

CONCLUSIONES

Debido a que en este trabajo hay varias estimaciones de índole política documentadas, aclaramos que las consideraciones presentes corresponden a un análisis teórico y no jurídico.

El Estado como entidad representativa de las formas políticas de asociación, responsable de una ideología legitimadora quien, a través de sus entidades institucionales, establece la normatividad del desempeño gubernamental, ha enfrentado distintos periodos que hacen referencia a procesos de transformación que han producido ciclos de cambios en las reglas y en normas en las instituciones públicas.

El conocer las teorías institucionales políticas clásicas, donde los viejos institucionalistas estudiaron la naturaleza de las estructuras gubernamentales ha contribuido en la argumentación del conocimiento que dio origen a las teorías de las nuevas instituciones.

Los viejos institucionalistas trabajaron con formalismos, describiendo, enumerando y clasificando estructuras constitucionales de sistemas políticos. Sin embargo, no eran politólogos ni comparatistas. En respuesta a estas primeras teorías, arribó el conductismo, que vuelcan su estudio al otro extremo y, sin preocupación por las estructuras y procedimientos formales, adoptó una postura individualista, concibiendo al mundo con actores aislados dentro de juegos de poder y negociaciones. Finalmente, surgió el nuevo institucionalismo, que tiene como objetivo establecer equilibrios entre el actor y la estructura.

A partir del ensayo escrito por March y Olson en 1984, donde introducen el término “nuevo institucionalismo”, las teorías institucionales inician un cambio. El neoinstitucionalismo empieza a comprenderse como un fenómeno de varias

facetas o aspectos, tomado por distintos enfoques o disciplinas, que proponían diversos conceptos, pero todos compartiendo la premisa de que las “instituciones importan” y que las normas y reglas son necesarias para su existencia. De tal manera, podemos resumir que el neoinstitucionalismo se puede definir como un conjunto de trabajos que difieren en teoría y en metodología, pero que comparten su interés por las instituciones formales. La presente tesis apoya el enfoque “estratégico relacional” quien critica los postulados que March y Olsen ofrecen a las instituciones y el análisis mínimo de las mismas. “Los argumentos sostenidos por March y Olsen son esencialmente reactivos o contruidos en respuesta al funcionalismo”²¹⁷, no desarrollan un modelo alternativo o una teoría del Estado diferente. Al aislar al Estado, no se toman en cuenta las cuestiones entre las instituciones del mercado, del Estado y de la sociedad. “Lo que es peor, sostienen un concepto del poder estatal emergido y sostenido por la fuerza bruta o el control coercitivo.”²¹⁸

Cabe señalar que dentro de los distintos enfoques destaca el neoinstitucionalismo económico, el cual toma referencias del neoclasicismo, se apoya de una teoría normativa que estudia al Estado como un agente exterior al sistema económico y propone escasa intervención de éste en la economía, además de considerar a los individuos como consumidores racionales, que maximizan la utilidad. Sandoval y los críticos del neoinstitucionalismo, tienen razón al no están de acuerdo con la visión neo-utilitaria, y piensan que es prioritario integrar el análisis del Estado, del mercado y de la sociedad, atendiendo la complejidad de las relaciones entre las tres esferas.

En resumidas cuentas, podemos afirmar que efectivamente todos los periodos que se han encargado de estudiar las teorías institucionales han contribuido a la consolidación de estas estructuras gubernamentales. Así mismo cabe mencionar que el presente trabajo está en total acuerdo con la idea del

²¹⁷ *Ibíd.*, p. 223.

²¹⁸ *Ibíd.*, p. 222.

neoinstitucionalismo cuando mencionan que las “instituciones importan” y que las normas y reglas son necesarias para su existencia. Sin embargo, los críticos del neoinstitucionalismo tienen razón al señalar que las interpretaciones reduccionistas, al abogar por la autonomía del Estado, están a favor de cometer graves errores. Si bien es cierto lo mencionado por Sandoval: “Economía y política no pueden entenderse como esferas separadas o autónomas,”²¹⁹ al aislar al Estado, no se toman en cuenta las cuestiones entre las instituciones del mercado, del Estado y de la sociedad.

La necesidad de recuperar la postura de Weber es contundente, cuando se menciona que el Estado no puede existir apriori, separado o independiente de la sociedad. Es de suma importancia integrar el análisis del Estado, del mercado y de la sociedad, atendiendo la complejidad de las relaciones entre las tres esferas. La aportación de Bob Jessop referida al enfoque “estratégico relacional” es un punto de partida relevante para comenzar la crítica al neoinstitucionalismo y mejorar las condiciones de las teorías institucionales. Para Jessop, el Estado no existe fuera del ámbito de continua tensión entre política y economía; el aparato estatal y sus instrumentos de intervención no son neutrales sino que constituyen un campo de conflicto entre los diferentes intereses en juego.

En lo que se refiere al esfuerzo por definir el término de *institución* todavía persiste una variedad de conceptos, donde destacan argumentos como: patrones de comportamiento regularizados de interacción, normas, reglas del juego, sistemas de incentivos y equilibrios de comportamiento, entre otros.

Asimismo, podemos afirmar que las instituciones públicas son creaciones sociales, no son atributos de individuos; son propiedades estatales. Las prácticas institucionales son la guía de la sociedad, los principios de las instituciones están vinculados a las ideas de estabilidad, es decir, las instituciones no son efímeras,

²¹⁹ Sandoval Ballesteros, I. E. (2004, 25 diciembre). “Hacia un enfoque ‘estratégico-relacional’ del Estado: Más allá del nuevo institucionalismo.” En *Perfiles latinoamericanos*. México: FLACSO, p. 217.

sino que al contrario, éstas persisten en el tiempo, tienen efectos de trascendencia, tienen peso, avalado por las normas, reglas, leyes, restricciones y patrones de interacción.

Sobre lo referente al IMSS, podemos hacer una fuerte crítica al neoinstitucionalismo que apoya la aplicación de modelos de privatización encubierta, defendemos la postura de Sandoval que dice que las interpretaciones reduccionistas del nuevo institucionalismo al abogar por la autonomía del Estado, apoya las políticas neoliberales y se separa el estudio del Estado, mercado y sociedad. Economía y política no pueden entenderse como esferas separadas.

Concluimos que a pesar de todas las propuestas y críticas a la labor institucional, el factor humano que engendran lo que definimos como corrupción, figura como el principal enemigo de las instituciones, quien se ha encargado de distorsionar su labor, desprestigiar sus principios y dañar sus estructuras y gobiernos.

En lo que respecta a la definición del fenómeno de la corrupción, éste se ubica como un acto nocivo, una desviación de los fines de la función pública. El enfoque de la corrupción estructural es una postura economicista que se refiere a los actos dañinos que surgen de la colusión público privada desde los más altos niveles de gobierno, durante los procesos de privatización y que afectan a las instituciones.

En un sentido político, económico y de gobierno, la corrupción estructural se refiere a la utilización o abuso de altos cargos públicos y a la utilización de estos como una plataforma para obtener ingresos o privilegios ilegales. La corrupción a nivel estructural tiene siete variables: los conflictos de interés, la opacidad, la colusión entre el sector público y privado, la impunidad, las políticas neoliberales, el conflicto de la discrecionalidad y la captura del Estado, que constituye un

fenómeno político, un problema social y económico a nivel mundial que afecta al Estado y la justicia social.

Este trabajo defiende la postura de que la privatización de las instituciones públicas no debe darse por ningún motivo, sobre todo en entidades de plataforma del bienestar social, como la salud, la energía, la petroquímica y la educación, debido a que son áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo de la nación. Las instituciones públicas tienen que mantenerse sin procesos de privatización, en aras de conservar el equilibrio social. El Estado debe mantener su presencia principalmente en estos sectores.

En lo que se refiere a los aspectos referentes a la privatización de la seguridad social, ésta de igual forma obedece a medidas y recomendaciones del Banco Mundial. El proceso de privatización de la seguridad social encuentra su lógica en el interés y en el lucro.

Una de las consecuencias del neoliberalismo es la privatización. En ésta se introducen condiciones nuevas como las subcontrataciones y formas de contratos públicos-privados. La privatización de los servicios públicos, incluyendo la subrogación, implica que el servicio deja de ser un derecho para los usuarios y una responsabilidad total del Estado, para convertirse en un negocio que debe generar ganancias para intereses particulares.

La subrogación tiene que ver con la caída del Estado de Bienestar y la entrada del sistema neoliberal vinculado con la privatización encubierta de lo público. Tiene que ver con sacar ventaja de lo común, donde funcionarios de los más altos niveles les da contratos a una élite, para obtener beneficios del Estado. La subrogación es un modelo de negocios donde se deja de lado el contenido social de la prestación de este servicio. En el caso de las guarderías subrogadas por el IMSS, la problemática que implica la corrupción se manifestó en procesos

plagados de irregulares, acompañados por los siete elementos o variables de la corrupción estructural.

El IMSS otorgó contratos para guarderías subrogadas sin tener facultades constitucionales para ello. Con la subrogación se violó la ley. Lo anterior, porque la Ley Federal del Trabajo no prevé que el IMSS delegue en particulares la responsabilidad de cuidar a los hijos de los trabajadores. La legislación señala que los patrones pueden abrir guarderías en los centros de trabajo, pero no habla de particulares. Esta aseveración está especificada el Artículo 213 de la Ley del IMSS.

Las guarderías y estancias infantiles, tanto de SEDESOL como las subrogadas del IMSS, están en riesgo debido a que se ha transferido la responsabilidad pública a particulares y se ve como lucro algo tan delicado como la integridad de los niños, donde ha prevalecido un criterio meramente financiero y lucrativo, por sobre la calidad del servicio, es así que el cuidado de los hijos de los trabajadores se ve como un negocio.

Aunque las instituciones han estado en constante desarrollo aún se tiene que trabajar para mejorar las propuestas teórico- institucionales, estamos de acuerdo en que el problema central que conlleva a que se cometan situaciones de peligro en el gobierno, no está solamente las carencias que pudieran tener los modelos institucionales, afirmamos que el riesgo latente es la corrupción estructural, sin embargo coincidimos en que una de las raíces del problema de la corrupción estructural tiene que ver con las deficiencias de las teorías neoinstitucionales.

El caso de la Guardería ABC es un ejemplo encarnado, ilustrativo y emblemático de la corrupción estructural, donde se exhibió a la población más vulnerable de nuestro país, como víctima de la corrupción estructural ejercida por los altos funcionarios públicos que laboran en nuestras instituciones.

Con este caso podemos afirmar que las condiciones que auspician la corrupción estructural en las instituciones públicas fueron las siguientes variables: políticas de privatización carentes de regulación, conflictos de interés, opacidad, colusión entre el sector público y privado, la impunidad, la influencia de la discrecionalidad que en conjunto dan como resultado la captura del Estado. El caso de la Guardería ABC puso en evidencia a una estructura política corrompida.

El IMSS, las tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el tema de guarderías lograron corromperse desde las más altas estructuras gubernamentales. Las instituciones fueron capturadas por intereses políticos, por lo tanto un Estado capturado revestido con legalidad es nocivo para la seguridad social.

Ningún funcionario puede declarar inocencia o no responsabilidad, por muy alta que sea su jerarquía política o de mando. Si es responsable de la institución, es responsable de lo que pasa en ella, en particular cuando ocurre una violación a los derechos fundamentales contra aquellos que se supone, la institución a su cargo tiene que responder.

Ante tales acontecimientos se necesitan modificaciones en el orden institucional para tipificar claramente el delito de corrupción y generar reformas para sancionar severamente a los corruptos, así como políticas para la prevención, y procedimientos que auspicien la Ley de Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas.

El incendio de la Guardería ABC puso al descubierto una red de complicidades en la que están implicados los tres órdenes de gobierno, con la subrogación se estableció una política de lucro en las guarderías, donde las concesiones está en manos de amigos y familiares de políticos de los más altos niveles de gobierno. La tragedia de la Guardería ABC no fue obra de la casualidad sino una conjunción de factores de la corrupción. El caso en la guardería

subrogada del IMSS en Hermosillo, Sonora, pone en evidencia que en la operación existen huecos, espacios discrecionales propicios para actos corruptos que genera más dudas sobre estrategias similares, como las estancias infantiles de la SEDESOL, donde la normatividad y la forma en que se montó el programa presentan condiciones indudablemente más precarias y riesgosas que las del IMSS.

La propuesta de este trabajo aboga por la desincorporación de las guarderías subrogadas del IMSS y las de SEDESOL. Abogamos por la creación de una institución gubernamental especializada en guarderías, que se encargue de la regulación, reglamentación, normatividad e inspección estricta de las guarderías que estén en manos de particulares con subsidio del Estado. También se propone un estricto control en transparencia y rendición de cuentas en las guarderías, junto a la aprobación de sanciones severas a los que cometan algún tipo de delito en contra de los niños en estancias infantiles.

ANEXO

A. LOS DUEÑOS DE LAS GUARDERÍAS SUBROGADAS DEL IMSS²²⁰

Según la lista que entregó Karam, entre los dueños y socios de las guarderías subrogadas del IMSS, aparecen los nombres de: Marta Sahagún, de José Fox, hermano del ex presidente Vicente Fox Quesada, éste como socio de una estancia infantil en Guanajuato; también aparece el nombre del ex gobernador interino de ese estado, Carlos Medina Plascencia, además de uno de sus hermanos y otros familiares; asimismo, un funcionario foxista, el ex encargado de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, Juan Carlos Murillo.

También se encontró como socia y representante legal de una guardería en Guanajuato la ex diputada perredista Martha Lucía Micher, entonces directora del Instituto de la Mujer en el Gobierno del Distrito Federal. Esta larga lista desglosa los nombres de parientes de connotados priístas, hermanas del fallecido Luis Donaldo Colosio; los ex gobernadores Fernando Moreno Peña, de Colima; José Antonio González Kuri, de Campeche, así como varios familiares del mandatario de Sonora, Eduardo Bours en 2009, y del hidalguense Miguel Ángel Osorio Chong. Igualmente está una hermana del ex director del Seguro Social Genaro Borrego Estrada; un tío del gobernador de Chihuahua, José Reyes Baeza; la mamá y el hermano de la ex presidenta del PRI, Dulce María Sauri; el yerno del coordinador de los diputados del *tricolor de 2009 a 2013 y de los senadores de 2012 a 2018*, Emilio Gamboa Patrón, y nietos e hijos del ex gobernador de Baja California Milton Castellanos.

²²⁰ La información se obtuvo de página del IMSS <http://www.imss.gob.mx/oic>, del diario La Jornada <http://www.jornada.unam.mx>, de los días: miércoles 1 de julio 2009, p. 5; jueves 9 de julio 2009, p. 5; y viernes 10 de julio 2009 p.7-8.

El director del IMSS sostuvo que los datos que hizo públicos van más allá de una lista de nombres. Incluyen a los socios y representantes legales. Por ejemplo, en el caso de Colima aparece como dueño de una estancia Sócrates Velasco Núñez, al que se ubica como hermano de Nilda Patricia Velasco, esposa del ex presidente Ernesto Zedillo. Asimismo, se menciona como socia de una estancia infantil en La Paz, Baja California Sur, a María Antonieta Unzón, esposa del diputado del PRI José Luis Parra Rubio.

En el caso de Eduardo Bours gobernador de Sonora en 2009, la lista es larga. Aparecen su hermano Ricardo, su sobrina María de los Ángeles y sus primos Adrián y Jesús Enrique. Además están funcionarios de su gobierno y un pariente del ex candidato del Partido Revolucionario Institucional al gobierno sonorense, Alfonso Elías Serrano, de nombre Gildardo Urquídez Serrano. Otros beneficiarios con contratos en Zacatecas son funcionarios del gobierno perredista de Amalia García. Tal es el caso de su secretario de Desarrollo Económico, Nicolás Castañeda, y el asesor Manuel Ibarra Santos.

Por otra parte, la familia del ex gobernador de Guanajuato Carlos Medina Plascencia recibía en esas fechas, mensualmente del IMSS 1 158 897.6 pesos por atender a 504 niños en las estancias Girasol e Integradora para el Desarrollo Infantil, ubicadas en León. Las guarderías son propiedad de las hijas y un hermano del ex mandatario. Similar situación ocurre en Zacatecas; entre los principales operadores de guarderías del IMSS figuran el ex gobernador Genaro Borrego Estrada —ex director del IMSS— y Nicolás Castañeda Tejeda, quien posteriormente fue secretario de Desarrollo Económico estatal. En Quintana Roo, Alberto Eduardo Lacarra Zurita —yerno del coordinador de la bancada del PRI en la Cámara de Diputados federal, Emilio Gamboa Patrón— es representante legal original de la estancia infantil Centro Educativo Mundo Feliz.

En Ciudad Juárez, figura como socio de guarderías Antonio Scheleske Moreno, esposo de María de los Ángeles Félix Bours, dueña de la Guardería ABC,

que se incendió el 5 de junio de 2009 en Hermosillo, Sonora. Él tiene en Chihuahua las estancias Servicios Especializados de Juárez, S.C., y el CDI de Juárez, S.C. Adriana Terrazas Porras, virtualmente electa diputada federal del PRI, tiene sociedad en al menos seis instituciones, y su hermano Édgar en cuatro. Quien fuera diputado federal también Enrique Serrano aparece como socio en cuatro estancias de esa localidad fronteriza de Chihuahua.

Al menos cuatro de las 21 guarderías subrogadas al IMSS en Chiapas son operadas por hermanos de los ex diputados y ex alcaldes panistas de Tuxtla Gutiérrez, Enoch Araujo Sánchez y Victoria Rincón Carrillo. Manuel Araujo Sánchez, por ejemplo, representa tres guarderías: Asociación Probienestar de Tuxtla Gutiérrez, 0971 y la Empresarios chiapanecos en Pro de la Niñez. En estos casos hay dos socios notables: José Rubén Cruz Aguilera, director de Tránsito municipal, y Celia Luisa Malda Rodríguez, empresaria del estado.

Caso especial es el de la estancia Niño Feliz, que opera en Culiacán, Sinaloa, cuya representante legal es María Teresa Zambada Niebla, hija del narcotraficante Ismael “El Mayo Zambada”. En 2007, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos sostuvo que la guardería se usaba para lavar dinero.

B. FUNCIONARIOS SEÑALADOS POR LA CORTE

Los titulares de los órganos de autoridad que la comisión de la Corte estimó involucrados en la violación de garantías individuales propiciada por el incendio de la Guardería ABC pueden apreciarse de manera más clara en la siguiente relación Todos impunes:

1. Del Instituto Mexicano del Seguro Social:

- a) Director general, Juan Francisco Molinar Horcasitas.

- b) Director jurídico, Fernando Gutiérrez Domínguez.
- c) Director de Prestaciones Económicas y Sociales, Jesús Ignacio Navarro Zermeño.
- d) Coordinadora de Guarderías, Dora García Kobeh.
- e) Delegado estatal en Sonora, Arturo Leyva Lizárraga.
- f) Jefe Delegacional de Prestaciones Económicas y Sociales, Emigdio Martínez García.
- g) Titular del Departamento de Guarderías, Noemí López Sánchez.
- h) Coordinadoras Zonales, Thelma Salado Islas, Yadira Barrera, Delia Irene Botello Amante, Irma C. Díaz Gómez.

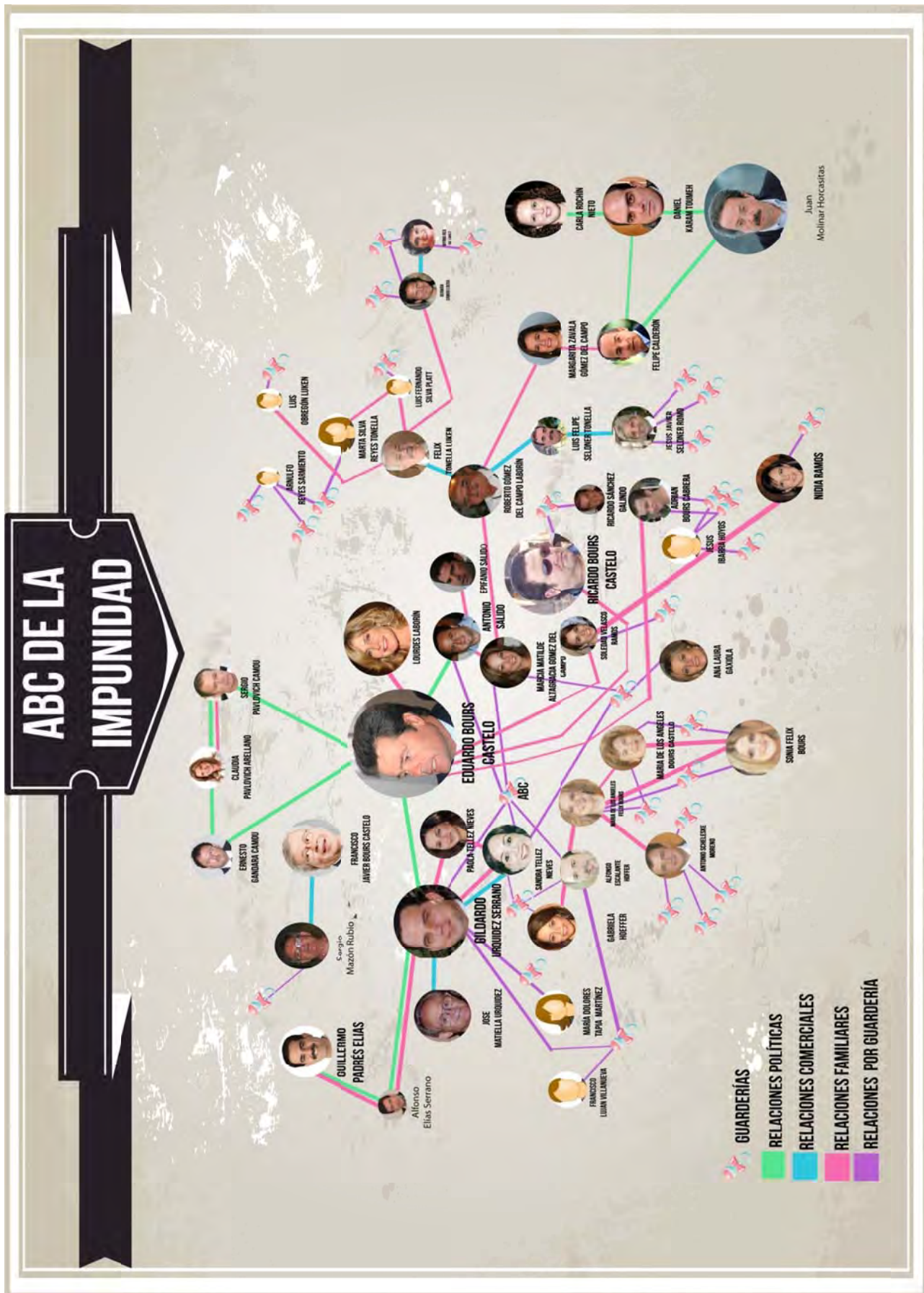
2. Del gobierno del estado de Sonora:

- a) Gobernador del estado, Eduardo Bours Castelo.
- b) Director general de Administración de la Secretaría de Hacienda, Miguel Eugenio Lohr Martínez.
- c) Coordinador ejecutivo de la Comisión de Bienes y Concesiones del Gobierno del Estado, Eliseo Morales Rodríguez.
- d) Titular de la Unidad Estatal de Protección Civil, Willebaldo Alatraste Candiani.

3. Del ayuntamiento de Hermosillo:

- a) Presidente municipal de Hermosillo, Ernesto Gándara Camou.
- b) Director municipal de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Javier Hernández Armenta.
- c) Director de Inspección y Vigilancia Municipal, Alejandro Sugich Prandini.
- d) Director de la Unidad de Protección Civil municipal, Roberto Copado Gutiérrez.

C. INFOGRAFÍA EL ABC DE LA IMPUNIDAD



Fuente: Garrido, E. (2012, 30 de noviembre). "Infografía El ABC de la impunidad." En *Revolución tres punto cero*. Obtenido el 2 de noviembre de 2013 de <<http://revoluciontrespuntocero.com/el-abc-de-la-impunidad/>>.

D. LISTA DE LOS NIÑOS QUE FALLECIERON EN LA GUARDERÍA ABC

1. Ana Paula Acosta Jiménez
2. Andrés Alonso García Duarte
3. Andrea Nicole Figueroa
4. Aquiles Dreneth Hernández Márquez
5. Ariadna Aragón Valenzuela
6. Axel Abraham Angulo Cazares
7. Bryan Alexander Méndez García
8. Camila Fuentes Cervera
9. Carlos Alán Santos Martínez
10. Dafne Yesenia Blanco Losoya
11. Daher Omar Valenzuela Contreras
12. Daniel Alberto Goyzueta Cabanillas
13. Daniel Rafael Navarro Valenzuela
14. Daniela Guadalupe Reyes Carretas
15. Denisse Alejandra Figueroa Ortiz
16. Emilia Fraijo Navarro
17. Emily Guadalupe Cevallos Badilla
18. Fátima Sofía Moreno Escalante
19. Germán Paúl León Vázquez
20. Ian Issac Martínez Valle
21. Javier Ángel Merancio Valdez
22. Jesús Antonio Chambert López
23. Jesús Julián Valdez Rivera
24. Jonatan De Jesús De Los Reyes Luna
25. Jorge Sebastián Carrillo González
26. Juan Israel Fernández Lara
27. Juan Carlos Rascón Holguín
28. Juan Carlos Rodríguez Othón
29. Julio César Márquez Báez

30. Lucía Guadalupe Carrillo Campos
31. Luis Denzel Durazo López
32. María Magdalena Millan García
33. María Fernanda Miranda Hugues
34. Marian Ximena Hugues Mendoza
35. Martín Raymundo De La Cruz Armenta
36. Monzerrat Granados Pérez
37. Nayeli Estefanía González Daniel
38. Pauleth Daniela Coronado Padilla
39. Ruth Nahomi Madrid Pacheco
40. Santiago Corona Carranza
41. Santiago De Jesús Zavala Lemas
42. Sofía Martínez Robles
43. Valeria Muñoz Ramos
44. Ximena Álvarez Cota
45. Ximena Yanez Madrid
46. Xiunelth Emmanuel Rodríguez García
47. Jazmín Pamela Tapia Ruíz
48. Yeceli Nahomi Baceli Meza
49. Yoselín Valentina Tamayo Trujillo

E. ARTÍCULOS DE ESPECIALISTAS SOBRE EL CASO DE LA GUARDERÍA ABC

Las lecciones de Hermosillo

Irma Eréndira Sandoval

El Universal. 25/07/2009

El caso de los bebés muertos en Hermosillo ha demostrado que México sigue siendo un país detenido en el trípode de la impunidad, la corrupción y el tráfico de influencias. La lista de personajes involucrados en la “subrogación” de las guarderías del IMSS así lo constata. Las odas de los gobiernos de la alternancia a la transparencia y a la rendición de cuentas han sido completamente inútiles para desactivar el ominoso entramado de complicidades políticas.

Pero el caso de la guardería ABC escandaliza no solamente por la frivolidad e irresponsabilidad política que revela, sino también porque ha puesto al desnudo las graves carencias institucionales en materia de fiscalización. Las dificultades que se han presentado para esclarecer el caso manifiestan un Estado incapaz de responder de manera efectiva a este tipo de desastres. Urge una serie de reformas legales e institucionales que eviten la repetición de situaciones similares en el futuro.

Primero, la demora en la entrega de la información al Congreso de la Unión acusa graves carencias en materia de acceso a información pública para los legisladores. Hoy por hoy, diputados y senadores no cuentan con acceso privilegiado ni facultad especializada alguna para acceder a los documentos en poder del Ejecutivo. De forma sorprendente, la única vía para exigir la entrega de información crucial para sus más básicas tareas de control es a través del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Las comisiones legislativas no tendrían que esperar a la “integración de los expedientes” por parte de las autoridades, como ocurrió en la tragedia de Sonora,

sino contar con la posibilidad de acceder de manera directa y expedita a toda la información relevante. Esto es particularmente importante en casos como éste en los que están en juego “violaciones graves de derechos fundamentales”. Recordemos que el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ya suspende la aplicación de cualquier reserva que obstaculice la divulgación de documentos públicos relacionados con la investigación de este tipo de violaciones.

Segundo, el hecho de que los deudos tengan que solicitar que la Suprema Corte de Justicia realice una investigación especializada también demuestra la gravedad de la crisis institucional actual. Con el fracaso del sistema de procuración de justicia, la falta de credibilidad de la CNDH y las limitadas facultades de investigación del Congreso de la Unión, parece no quedar otra alternativa más que acudir al máximo tribunal del país. Sin embargo, aunque los ministros bien podrían jugar un papel importante en este caso, por desgracia en años recientes han asumido una preocupante tendencia a avalar la impunidad, tal y como ocurrió en los asuntos de Mario Marín y San Salvador Atenco.

Por ello, otra reforma estratégica sería ampliar de manera significativa las facultades y la competencia de las comisiones especiales de investigación del Congreso. Si bien la Constitución en su artículo 93 permite que diputados y senadores integren comisiones de este tipo, la Ley Orgánica del Congreso las limita a una existencia fugaz y estéril sin mayor robustez vinculatoria. Asimismo, la norma solamente faculta a los legisladores a establecer comisiones “para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria”. Pero en los actuales tiempos de desenfreno subcontratador, privatizador y “subrogador” con los servicios públicos, ello se vuelve un apretado corsé para las necesidades de la rendición de cuentas gubernamental. Desde luego, el Congreso también debe contar con la facultad de realizar investigaciones especializadas de las áreas centrales de la administración pública federal.

Tercero, urge el fortalecimiento del régimen de regulación y sanción de los conflictos de interés de los servidores públicos. Si bien existen algunas disposiciones legales tanto en el Código Penal Federal como en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, habría que ampliar de manera significativa la cobertura de las prohibiciones, mejorar la investigación de las violaciones, así como endurecer las penas para los que violen la ley. Desafortunadamente, la iniciativa aprobada hace ya casi dos años por el Senado, orientada a regular las famosas “incompatibilidades parlamentarias”, todavía duerme el sueño de los justos en la Cámara de Diputados. Esta reforma se vuelve aún más relevante hoy dado los evidentes conflictos de interés que podrían afectar el desempeño de los legisladores del Partido Verde en la próxima Legislatura.

La nueva integración de la Cámara de Diputados tendrá la responsabilidad y la oportunidad para demostrar, por medio de la aprobación de reformas como las referidas, que la clase política del país todavía es capaz de generar cambios institucionales relevantes. Ojalá que los nuevos diputados tengan la madurez y la sensibilidad política necesaria para avanzar con las lecciones que de forma dolorosa Hermosillo nos ha dejado.

La hora de la impunidad

Miguel Carbonell

El Universal. 17/06/2010

No hay que ser muy perspicaz para darse cuenta de la profunda crisis por la que está pasando el Estado mexicano. Miles de muertos caen cada año sobre nuestras calles, como resultado de enfrentamientos entre bandas que el Estado no puede controlar, o como resultado de una “limpieza selectiva” que pudieran estar realizando algunas corporaciones policiacas. Muchas de esas muertes casi nunca son investigadas. Las averiguaciones previas correspondientes simplemente son

archivadas. Nada pasa. Los familiares de los muertos con frecuencia ni siquiera reclaman los cadáveres, que se terminan apilando en fosas comunes.

En ese contexto, los ciudadanos prácticamente ya no tienen la más mínima esperanza en que alguna autoridad pueda aplicar algo parecido a la justicia. La impunidad se termina imponiendo siempre y la credibilidad ciudadana en el aparato estatal es nula.

Pues bien, la Suprema Corte tuvo en sus manos una oportunidad de oro para restaurar mínimamente la confianza en la justicia y en el Estado mexicano por completo, al ejercer la facultad de investigación del artículo 97 constitucional en el caso de la guardería ABC.

La Corte había aceptado intervenir en el caso. Había nombrado una comisión de dos magistrados para integrar el expediente de investigación. Le había asignado la confección de un proyecto de dictamen el ministro Arturo Zaldívar. Las tareas correspondientes costaron al erario varios millones de pesos (alrededor de siete). Esta semana pudimos presenciar el lamentable desenlace.

Zaldívar decidió presentar un proyecto que apelaba a la mejor tradición del Estado constitucional y decía algo que, por ser tan obvio, casi ninguno de sus colegas pudo entenderlo: donde hay facultades para un funcionario público, debe haber responsabilidades. Tan fácil y tan lejos de la comprensión de ocho ministros de la Suprema Corte que votaron en contra de la idea de señalar responsables por la muerte de 49 infantes y las lesiones de otros 100. Solamente hay funcionarios “involucrados”, dijeron esos ocho ministros. No se atrevieron a pronunciar una palabra que les debe parecer insólita: “responsables”.

La discusión que muchos mexicanos siguieron con gran atención durante esta semana nos indica que la Corte es buena para perderse en formalismos y para evadir el ejercicio de su tarea como órgano controlador del poder, pero menos

buena a la hora de construir un discurso jurídico que la convierta en la garantía efectiva de nuestros derechos fundamentales.

Quizá habría que matizar lo anterior, ya que no todos los integrantes de la Suprema Corte decidieron entretenerse en citar a Cicerón y hablar de la diferencia entre la ética y la moral (curioso divertimento, cuando a pocos metros estaban los padres de los niños muertos, que habían recorrido miles de kilómetros desde Hermosillo para estar en la sesión). Zaldívar, Sánchez Cordero y Silva Meza mantuvieron una línea de gran congruencia.

No cabe duda que la facultad de “investigación” de la Suprema Corte es ciertamente extraña. No hay ningún otro tribunal constitucional del mundo que la tenga, hasta donde mi información alcanza. Tan es así que ya el Senado ha aprobado una reforma constitucional para trasladar dicha facultad a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Pero mientras esté vigente la Corte debe ejercerla de forma tal que tenga sentido y pueda dar lugar a una determinación efectiva de responsabilidades. No responsabilidades penales o administrativas, desde luego; pero sí por “violaciones graves de garantías individuales”, tal como lo prevé expresamente la Constitución. Zaldívar identificaba con propiedad a 14 funcionarios o ex funcionarios. No todos tenían el mismo grado de responsabilidad, pero el ministro ponente precisó en cada caso los deberes legales que habían violado, por acción o por omisión.

Hoy sabemos que la mayoría de los ministros decidió no seguir la novedosa y bien construida ruta que les propuso Zaldívar. Lo más seguro es que el caso termine como termina casi todo en México: en el olvido y en la más absoluta impunidad. Los responsables se habrán salvado de la Suprema Corte. Pero de lo que nunca se podrán salvar es de la vergüenza de sus ilegalidades. Esa los perseguirá siempre y, tal vez, será su peor castigo.

¿Qué estamos haciendo?

José Woldenberg

Reforma. 17/06/2010

Esta no es una nota sobre el proyecto que el ministro Zaldívar presentó a la Corte, tampoco sobre el terrible drama de los niños y padres de la guardería ABC de Hermosillo, menos sobre la inacción de las procuradurías de Sonora y la General de la República, ni sobre los muy pedagógicos debates que se están desarrollando en la Suprema Corte, sino sobre el mal arreglo normativo institucional en la materia. Los primeros temas enunciados sirven para ilustrar la “trampa” que la Constitución le coloca a sus destinatarios, ya que no solemos pensar en que otorgar facultades mal diseñadas a una autoridad puede resultar contraproducente para todos. El infierno está empedrado de buenas intenciones.

La tragedia de la guardería es irreparable. La muerte de 49 niños suscitó, y con razón, un fuerte clamor de justicia. Los responsables de esas muertes y de las decenas de heridos, con secuelas para toda la vida, deberían ser castigados. Hasta ahí existe un amplio consenso. La impunidad es una de las peores constantes de nuestra vida social y empezar a revertirla resulta una tarea estratégica si es que se desea construir una convivencia medianamente civilizada.

Pero más allá, como en su momento en relación a otros casos que investigó la propia Corte (Aguas Blanca, Lydia Cacho), deberíamos pensar en la forma en que se va a impartir justicia. Digo justicia no un remedo, no un sucedáneo. Porque bajo el diseño actual, haga lo que haga la Corte, quedará como el cohetero dado que la normatividad no fomenta la justicia sino “otra cosa”.

En este caso, ante la inacción de las procuradurías de Sonora y la General de la República, que tenían la misión de investigar y presentar a los presuntos responsables ante un juez, la Suprema Corte, a solicitud de los padres de familia y de la Comisión Permanente, decidió abrir una investigación. La Constitución lo

permite. Dice el artículo 97: “La SCJN podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o Magistrado de Circuito... cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión..., únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual...”.

Es una facultad potestativa. Podía o no asumir al caso. Y cualquier opción era difícil. Si le entraba, la máxima autoridad judicial de la nación sabía que sus conclusiones no tendrían derivaciones jurídicas. Y si no le entraba, la indignación se incrementaría. Lo dicho: como el cohetero.

Pero al substituir y no (esta frase se explica más adelante) a las procuradurías y los jueces se subsana un problema y se crea(n) otro(s). La Corte entonces ha realizado una investigación por el único motivo que puede hacerlo: graves violaciones de garantías individuales. Pero ¿qué carácter tienen las aseveraciones de la investigación? Sin duda, un peso mayúsculo de opinión pública. Sus conclusiones serán o no un fuerte golpe político para quienes resulten responsables. También puede servir para corregir prácticas indeseables. Sin duda se trata de una especie de sanción moral que debe cimbrar a los destinatarios. Pero ese informe sea el que sea, tanto el que propone el ministro Zaldívar como cualquier otro no dejará de tener derivaciones perversas. Diga lo que diga la Corte, su acuerdo no tendrá consecuencias jurídicas (no es “vinculatorio”) y por supuesto ya se ha dicho la Corte no es ni debe ser un tribunal de moralidad.

Pero además, si se presume que los responsables lo pueden ser en términos administrativos, civiles y/o penales, entonces la potencial última instancia se convierte en primera. De tal suerte que los presuntos responsables no tienen garantías suficientes de un debido proceso. (Creo que algunos ni siquiera fueron escuchados). La SC, en términos metafóricos, se convierte en ministerio público, juez y abogado defensor al mismo tiempo. Tres importantes funciones que si no están diferenciadas tienden a crear cuerpos prepotentes. Podríamos incluso

preguntarnos: ¿y si los presuntos responsables fueran a juicio por la vía ordinaria qué juez se atrevería a contradecir a la Corte?

¿Se fortalece la Corte convirtiéndose en un tribunal moral cuyas resoluciones no tienen derivaciones administrativas ni penales ni civiles? ¿Se fortalece de esa manera la justicia? ¿Y las garantías de debido proceso para los presuntos inculcados? ¿Qué estamos haciendo?

No es casual que la propia Corte haya planteado la necesidad de que el Poder Legislativo le haga el “favor” de quitarle tan ambigua facultad. Porque la Corte debe refrendar y fortalecer sus capacidades en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, juicio de amparo y ser la última instancia tratándose de apelaciones en contra de sentencias.

Recordemos que lo que buscamos (creo) es justicia para las víctimas y debido proceso para los presuntos culpables. Solo así la justicia será digna de tal nombre.

La facultad que permite a la Corte investigar es un bumerang que invariablemente la debilitará.

El ABC de la impunidad

Adolfo Sánchez Rebolledo

La Jornada. 17/06/2010

La discusión del dictamen sobre el caso de la guardería ABC presentado por el ministro Arturo Zaldívar dejará huella en la conciencia jurídica y moral si es pertinente usar tales términos de la sociedad mexicana, cualesquiera sean, al final, las conclusiones del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo pronto, cuando aún falta un buen trecho para agotar todos los temas, la ponencia ya ha sido rechazada en un capítulo fundamental: el máximo tribunal sólo confirmará si en la tragedia de Hermosillo se violaron las garantías individuales de las víctimas, pero adelanta que no se atribuirán responsabilidades a los funcionarios mencionados en la investigación. Con ello, el tema de fondo de la argumentación de Zaldívar, el binomio impunidad/responsabilidad incluido en su alegato innovador sobre la facultad de investigación derivada del artículo 97 constitucional, quedará subsumido (y anulado) en un ejercicio jurídico semejante al de otros casos donde la Suprema Corte investigó graves violaciones a los derechos humanos (Oaxaca), sin consecuencias ulteriores para los funcionarios públicos involucrados en los hechos. Es verdad que el pleno de la Corte no puede imponer sanciones penales o administrativas, pero la facilidad con que se hizo a un lado la mera posibilidad de interpretar la facultad de investigación (y por tanto a la Corte misma) como una pieza indispensable para la mayor eficacia del sistema de protección de los derechos humanos establecido constitucionalmente nos revela, al menos para quienes sin ser abogados observamos los trabajos del pleno, que la Corte no dispone de los reflejos, la energía y la vitalidad que al día de hoy le permitirían sintonizar con un país que sólo puede reproducir el sistema democrático si está dispuesto a realizar cambios sustantivos en los poderes del Estado.

Sin embargo, el dictamen tiene un valor intrínseco, pues más allá de los detalles terribles de la investigación de la tragedia, en él se presenta una suerte de radiografía de la situación en que se hallan las administraciones públicas encargadas de los derechos sociales. Allí están reflejadas la cuarteaduras, las grietas que debilitan el estado de derecho y las instituciones, la confusión y el desorden reinantes en las políticas públicas, las omisiones que actúan como precursores de las violaciones a las garantías individuales, pero también se pone de relieve, como bien lo ha señalado Jesús Silva Herzog, hasta qué punto “la irresponsabilidad está instituida” como fuente inagotable de esa lacra llamada impunidad que multiplica al infinito la desconfianza ciudadana en la autoridad.

El dictamen de Zaldívar tiene el mérito de no refugiarse en los formulismos para comenzar a resolver el problema que afecta al Estado como tal: frente al fracaso de los instrumentos ordinarios de la justicia (y ese es el problema total que se queda sin respuesta) para atender situaciones como la de la guardería, el ministro propone redefinir el papel del máximo tribunal para, sin quebrantar la Constitución, darle a sus resoluciones en la materia la fuerza política y moral que en un régimen democrático proviene con toda legitimidad del órgano encargado de velar por la Constitución y sus valores.

Como era previsible, contra la opinión de Zaldívar se alzaron de inmediato las voces de la mayoría, acusando al ponente de proponer la creación de un tribunal de conciencia, cuando, como señaló el ministro Silva Meza, quien junto con Olga Sánchez argumentó a favor del dictamen, la facultad investigadora debe verse “como un mecanismo notable y puro de control político constitucional, de control de responsabilidades constitucionales derivadas de violaciones graves de garantías individuales”. En ese sentido, ¡cuánto favorecería a los sujetos de las políticas sociales saber que las omisiones de la autoridad en la aplicación legal de las políticas públicas también podrían considerarse como el punto de partida para fijar responsabilidades en situaciones que implican violación a los derechos humanos! Pero no ha sido posible, por ahora. Lo que ya no parece lógico es el desprecio de algunos ministros por la dimensión ética o moral de sus resoluciones, como recordó Silva Meza, pues “si bien negar la autoridad moral de la Suprema Corte en relación con su papel como intérprete de la Constitución es un contrasentido, si la última autoridad moral de decir lo que dice la Constitución no está en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entonces en quién está”.

Pienso que la exhibición de la responsabilidad y ésta debe probarse con argumentos legales de un funcionario no significa pasar un juicio sobre sus valores morales, pero sí implica, ciertamente, la reprobación pública de aquella conducta que, bien por acción o bien por omisión del cumplimiento de la ley, tiene un efecto negativo sobre los hechos investigados. En condiciones de normalidad

democrática, se esperaría antes que nada la renuncia de los funcionarios involucrados, así fuera para facilitar las averiguaciones, pero en México esa actitud sería una afrenta a la lógica del poder prevalenciente gracias, en parte, a las grandes lagunas del estado de derecho y su operación concreta. Que la Corte sólo pueda dictar una resolución moral no es lo que en última instancia define el interés del planteamiento del ministro Zaldívar. Pero cuando las demás instancias jurisdiccionales deciden no sancionar a los funcionarios, ya sería un alivio que el máximo tribunal aceptara, al menos, documentar la impunidad y señalar sin ambages a los responsables. Por eso resultan preocupantes las opiniones que subestiman, cuando no desprecian, las “sanciones morales” porque, según esto, con ellas se exime a los presuntos responsables de un juicio en forma que en la vida real no llegará nunca.

¿Tomará cartas el Legislativo para hacer las reformas que cierren de una vez las puertas a la impunidad?

El caso ABC: un callejón sin salida

Sergio López Ayllón

El Universal. 15/06/2010

Esta semana la Suprema Corte iniciará la discusión del caso ABC. El ministro Arturo Zaldívar presentó un proyecto provocador. Tiene el mérito de poner en la mesa uno de los problemas más graves de nuestro sistema político y jurídico: su incapacidad para fijar y aplicar responsabilidades. Esto crea el terreno fértil para que florezcan impunidad y desconfianza, los corrosivos más potentes del tejido social.

El ABC es un caso paradigmático de lo anterior, pues las responsabilidades corresponden a los gobiernos federal, estatal y municipal, pero como son de “todos” se diluyen y al final nadie las asume. La intervención de la Corte se da en este contexto, donde las instituciones con facultades para determinar los

diferentes tipos de responsabilidades (penal, civil, administrativa y política) han sido incapaces de hacer el mínimo indispensable para que tengamos confianza en que algo va a suceder.

El proyecto de Zaldívar, que retoma la investigación realizada por una Comisión especial, concluye que sí hubo violaciones graves a las garantías de los niños y responde a la pregunta de quiénes fueron responsables de la tragedia. Expone además por qué considera que no fue sólo un accidente, sino el resultado de fallas sistémicas en la operación tanto del sistema de guarderías del IMSS como en las funciones de prevención en los sistemas estatal y municipal de protección civil.

Tenemos que ser cuidadosos en entender qué es lo que sigue para evitar falsas expectativas. La Corte actúa en el marco de lo que se conoce como la facultad de investigación, que es una reminiscencia del diseño original de la Constitución de 1917. Desde 1994 la Suprema Corte es un tribunal constitucional y por ello ahora resulta una facultad extraña, anómala y sin sentido. Ningún otro tribunal constitucional del mundo tiene algo semejante.

La facultad es anómala porque otorga a la Corte una función de investigación, “únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual” (énfasis añadido). Nada más, ni nada menos. La Corte deja así de ser un juez para convertirse sin serlo en un Ministerio Público. Peor aún, la Constitución no atribuye consecuencia jurídica alguna a esta atribución. Por eso desde hace tiempo se ha insistido en eliminarla. Un reciente proyecto de reforma constitucional aprobado por el Senado la transfiere a la CNDH. Lástima, los señores diputados tienen “dudas” y lo mantienen en la congeladora.

El proyecto que ahora se discute propone una reinterpretación del alcance de esta facultad y avanza la posibilidad de que se fije a los funcionarios involucrados responsabilidades “constitucionales, éticas y políticas”. El asunto es problemático.

Desconozco cuál es el eventual contenido y alcance de las responsabilidades “constitucionales” y el proyecto tampoco lo aclara. Para las políticas la propia Constitución establece un procedimiento y órganos responsables entre los que no se cuenta la Corte. Nos quedamos entonces con las éticas. ¿De verdad queremos convertir a la Corte en un tribunal moral al margen de la regla de derecho?

El asunto es más complejo si consideramos que esa determinación de responsabilidades se hace en un procedimiento de investigación, es decir, sin que los posibles inculpados tengan la posibilidad de una defensa adecuada. Este es un principio fundamental del Estado de derecho que la Corte aún con las mejores intenciones no puede obviar.

En los casos de Aguas Blancas, Lydia Cacho, Atenco y Oaxaca, la Corte ha intentado delimitar el contenido de esta facultad, siempre con resultados insatisfactorios. El dilema se plantea de nuevo ahora y es especialmente grave frente a la dimensiones de la tragedia. Pero la Corte enfrenta un callejón sin salida: o se limita a constatar la existencia de violaciones y señalar a las autoridades involucradas, o avanza por el riesgoso camino de fijar responsabilidades sin juicio ni consecuencias jurídicas. Cualquier decisión frustrará las expectativas de los padres de los niños y de los ciudadanos y lanzará la sombra de sospecha sobre la acción de los ministros. Pero esto es irremediable, pues el defectuoso diseño de la facultad no les permitirá como se espera impartir justicia. Peor aún, posibilita que las instituciones realmente responsables de hacerlo sigan en el cómodo pedestal de la inmovilidad. Todo esto no es culpa ni de la Corte ni del proyecto de Zaldívar, sino de una facultad que urge eliminar.

¿Quién es responsable de qué cosa?

Pedro Salazar Ugarte

El Universal, 08/06/2010

La impunidad es un virus que ha contaminado la vida nacional. Por eso, la sensación de que nadie asumió su responsabilidad en el caso del drama de la Guardería ABC ha calado hondo en el ánimo social. Esto explica que algunas veces hayamos celebrado el proyecto de dictamen elaborado por el ministro Arturo Zaldívar que será discutido por el pleno de la Suprema Corte. Se trata de un documento claro, bien estructurado y accesible en el que se ofrece un fresco de las acciones y omisiones que, en su conjunto, generaron las condiciones que hicieron posible la tragedia. Su lectura al menos a mi juicio nos persuade de que se trató de una calamidad y no de una catástrofe. Precisamente por eso cobra fuerza el reclamo de conocer a los responsables.

El ministro Zaldívar, con precisión y responsabilidad señala, caso por caso, con fundamento legal, las razones que justifican implicar a cada presunto responsable. En ello este documento constituye un paso con relación a otras ocasiones en las que se ha decidido echar mano de la delicada facultad que ahora se puso en movimiento. Por ejemplo, se supera el sentimiento de frustración generado por el precedente inmediato el caso Atenco y con ello se dota al instrumento de una fuerza constitucional y política que hasta ahora no había tenido. Eso, en principio, es positivo y merece reconocimiento pero, a contraluz, esconde una arista delicada que vale la pena ponderar de cara a la deliberación en el Pleno. ¿Cómo establecer el grado de responsabilidad de cada una de las personas señaladas en el informe?; ¿a cuántos y cuáles de los (ex) funcionarios señalados, en lo individual, a la luz de las imputaciones concretas, se les puede responsabilizar de cometer una “grave violación de derechos humanos”?

El dilema es delicado: calificar a la tragedia, en su calidad calamitosa, como una violación grave de derechos fundamentales parece atinado. El Estado, en sus tres

niveles de gobierno, falló y generó las causas del drama. En ese sentido es consistente y resulta lógico sostener que, en su conjunto, los catorce servidores y ex servidores públicos señalados son corresponsables de lo sucedido. Pero, en aras de brindar a cada uno de ellos, como debe ser en un estado constitucional, un trato justo e imparcial no parece adecuado establecer el mismo grado de vinculación entre la acción u omisión que se les imputa y el hecho calificado jurídicamente como una “violación grave de derechos humanos”. Las responsabilidades, según consta en el texto, son diferentes en cada caso y la calificación de los hechos constituye la más grave imputación constitucional que se pueda hacer a un servidor público en el contexto del ordenamiento mexicano. Y lo que está en juego también es una cuestión de derechos: las personas señaladas como responsables en el informe final que apruebe la corte (por supuesto en caso de que las haya) cargarán por el resto de su vida con el señalamiento de haber cometido un hecho grave, gravísimo.

Estamos ante un caso difícil de cuadrar. Todos los señalados, a la luz de lo que consta en el proyecto, tienen alguna responsabilidad pero si confrontamos, caso por caso, las imputaciones con el peso de las consecuencias políticas y legales de la figura constitucional contenida en el artículo 97. II, podría fracturarse el principio básico de proporcionalidad. Por eso creo que los ministros deben valorar positivamente el proyecto de dictamen en su conjunto pero ser muy precisos al momento de individualizar el vínculo trágico por la redacción de la facultad que ejercen entre las acciones y omisiones denunciadas, en cada caso, y la “grave violación de las garantías individuales” de los niños y de sus familiares. De hecho, antes de emitir su veredicto, en aras de ofrecer garantías a los implicados, sería deseable que cada uno de ellos pudiera aportar los elementos que considere oportuno en su defensa.

El problema no está ni en el texto del proyecto ni en el procedimiento para desahogarlo sino en el diseño de la facultad constitucional. Ante la falta de controles oportunos se activó un recurso extraordinario en el que nuestros jueces,

para evitar la impunidad, deben imponer una sanción política y constitucional extrema y, en muchos sentidos, radical.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA SILVA, A., (2000). "Cambio Institucional." En Baca Olamendi, L. et. al. *El léxico de la Política*. México: FCE.
- AYALA ESPINO, J. (1992). *Límites del Mercado, límites del Estado*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: FCE.
- ACKERMAN, J. M. (2008). *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México: Siglo XXI-Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM).
- ANDREÚ ABELA, J. (2011). *Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada*. Universidad de Granada España.
- AZUELA, A. (2006). *Las compras del gobierno: datos blandos percepciones duras*. México: UNAM.
- BACA OLAMENDI, L. et. al. (2000). *El léxico de la Política*. México: FCE.
- BALL, T. et al. (comps.). (1989). *Political Innovation and conceptual Change*. Cambridge: University Press.
- BANCO MUNDIAL. (1996). *La reforma de Salud en México bajo la Ley del Seguro Social de 1995*. México.
- BORJA, R. (2001). *Diccionario enciclopédico de la política*. México: FCE.
- BUCHANAN, J. M. (1962). *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. University of Michigan Press.
- BUNGE, M. A. (2000). *La investigación científica. Su estrategia y su filosofía*. México: Siglo XXI.
- (1999). *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*. Madrid: Siglo XXI.
- (1961). *La ciencia, su método y su filosofía*. Buenos Aires: Siglo Veinte.
- CACISGLI, M. (1996). *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- CARBONELL, M. Y VÁZQUEZ, R. (2011). *Poder, derecho y corrupción*. México: Siglo XXI.
- CASINO, C. (2000). "Estado." En Baca Olamendi, L. et. al. *El léxico de la Política*. México: FCE.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- COMINAS, J. Y PASCUAL, J. A. (1991-1997). *Diccionario crítico etimológico castellano e hispánico*. Obra completa. Madrid: Gredos.
- CORTÉS, F. y RUBALCABA, R. M. (1993). "Consideraciones sobre el uso de la estadística en las ciencias sociales: estar a la moda o pensar un poco." En Méndez I. y González Casanova, P. (Coords.) *Matemáticas y Ciencias Sociales*. México: Porrúa-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades.
- DELGADO, J. M. y GUTIÉRREZ, J. (1994). *Métodos y Técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Síntesis.
- ESCALANTE, F. (2000). "Piedra de escándalo: apuntes sobre el significado político de la corrupción." En *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. México: Porrúa-CIESAS.
- ESTERBERG, K. G. (2002). *Qualitative Methods in Social Research*. Boston: MacGraw-Hill.
- FARFÁN, G. (1984). "Capital, Trabajo y Estado de Bienestar en el capitalismo avanzado." En Gutiérrez Garza, E. (coord.) *Testimonio de la crisis del Estado de Bienestar*. México: Siglo XXI-UNAM.
- FERRER, A. (1997). *Hechos y ficciones de la globalización*. Buenos Aires: FCE.
- GALLARDO ENRÍQUEZ, J. F. (1993, junio). *La privatización en la Administración pública en México. 1982-1991*. Tesis. México: UNAM-FCPYS.
- GALLO TIRADO, M. Y SANDOVAL GONZÁLEZ, V. (2009). *Del Estado oligárquico al neoliberal*. México: Ediciones Quinto Sol.
- GARZÓN VALDÉS, E. (2011). *Poder, derecho y corrupción*. México: Siglo XXI.
- GUTIÉRREZ GARZA, E. (coord.). (1984). *Testimonio de la crisis del Estado de Bienestar*, México: Siglo XXI-UNAM.
- GOODIN, R. E. (Comp.) (2003). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa.

- HALL, P. y TAYLOR, R. (1996). "Political Science and the Thee New Institutionalisms." En *Political Studies*. (44). Colorado: Westview Press.
- HANKE, S. H. (comp.). (1991). *Privatización y Desarrollo*. México: Trillas.
- HERNÁNDEZ GÜERECA, M. (2008). *La política de subrogación en el IMSS: caso de los servicios médicos y guarderías 1997-2005*. Tesis.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ- COLLADO, C Y BAPTISTA LUCIO P. (1997). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw-Hill.
- KAMERMAN, B. S. Y KAHN, J. A. (comps.). (1993). *La privatización y el Estado Benefactor*. México: FCE.
- LEAL FERNÁNDEZ, G. (2009). *Guarderías*. México: ADN.
- LEY DEL SEGURO SOCIAL, 1997.
- MALEM SEÑA, J. F. (2002). *La corrupción, aspectos éticos, económicos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa.
- MASHAW, J. "Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad." En Ackerman, J. M. (coord.). *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: Siglo XXI-Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM).
- MANCUR, O. (1992). *La lógica de la acción colectiva*. México: Limusa.
- MATUS MANZO, P. (2007). *Corrupción y democracia: la cultura del servicio público en México. Cultura política y valores de los servidores públicos en instituciones federales: el caso de la Secretaría de la Función Pública (SFP)*. Tesis Maestría en Estudios Políticos y Sociales. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM).
- MCLUHAN, M. (1985). *La galaxia de Gutenberg*. México: Origen-Planeta.
- MORRIS STEPHEN, D. (2010). *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México: Siglo XXI.
- MUJICA, J. (2005). "Estrategias de corrupción: poder, autoridad y redes de corrupción en espacios locales." En Ugarteche, Ó. (coord.). *Vicios, poder y corrupción pública*. México: FCE.

- NAVARRO, P. (1994). "Análisis de contenido." En Delgado, J. M. y Gutiérrez, J. (Coords.) *Métodos y Técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales*. Madrid: Síntesis.
- NELLIS, R. Y SHIRLEY, M. (1992). *Privatization; The lessons of Experience*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- NOHLEN, DIETER, RAINER-OLAF SCHULTZE et al. (2006). *Diccionario de Ciencia Política, teorías, métodos, conceptos*. México: Porrúa.
- NORTH, G. D. (1984). *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza.
- O'DONNELL, G. (1989). "Acerca del corporativismo y la cuestión de Estado." En Lázaro, J. (comp.) *El fin del siglo del corporativismo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- OLIVA, O. y REYES, F. (2003). "Reforma del Estado, IMSS y movimiento de la y los trabajadores". En Solís de Alba, A. A. et. al. (coord.). *Globalización, reforma neoliberal del estado y movimientos sociales*. México: Itaca.
- OLSON, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. México: Limusa.
- ONTZA, J. (1983). *Diccionarios del Saber Moderno. La política en su entorno histórico actual*. Bilbao: Mensajero.
- OSORNO, D. E. (2010). *Nosotros somos los culpables. La tragedia de la Guardería ABC*. México: Grijalbo.
- PEÑA, D. y ROMO, J. (1997). *Introducción a la estadística para las Ciencias Sociales*. New York: MacGraw-Hill.
- PETERS GUY, B. (1999). *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa.
- POWELL, W. W. y DIMAGGIO, P. J. (Comps.). (2001). *El nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE.
- RABOTNIKOF, N. (2000). "Público- privado." En Baca Olamendi, L. et. al. *El léxico de la Política*. México: FCE.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (2001). *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Madrid: RAE.

- REESE, L., KROSEN, K. y GALLIMORE, R. (2003). "Cuantitativos y cualitativos, no cualitativos vs. Cuantitativos." En Mejía, R. y Sandoval, S. A. (Coords.) *Tras las vetas de la investigación cualitativa: perspectivas y acercamientos desde la práctica*. México: ITESO.
- REGUILLO, R. (2003). "De la pasión o de la (paradójica) posibilidad de la investigación." En Mejía, R. y Sandoval, S. A. (Coords.) *Tras las vetas de la investigación cualitativa: perspectivas y acercamientos desde la práctica*. México: ITESO.
- ROJINA VILLEGAS, R. (1995). *Derecho Civil mexicano*. Tomo Quinto, Obligaciones. II. México: Porrúa.
- ROSE-ACKERMAN, S. (2001). *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reformas*. México: Siglo XXI.
- SANDOVAL BALLESTEROS, I. E. (2005). *Leyes de Acceso a la Información Pública en el Mundo*. Serie Editorial Cuadernos de Transparencia. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- (2006). "Leyes de Acceso a la Información en las grandes metrópolis internacionales". En Guerrero, S. (Coord.) *Claroscuros de la Transparencia en el Distrito Federal Horizontes en el Escrutinio de la Gestión Pública*. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- (2007). "Opacidad en el Manejo de Recursos Públicos: el caso de los Fondos y Fideicomisos". En Fox, J. et. al. (Coords.) *Derecho a Saber: Balance y Perspectivas Cívicas, Fundar, Centro de Análisis e Investigación*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- (2007). *Rendición de Cuentas y Fideicomisos: el Reto de la Opacidad Financiera*. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas. (10). México: Auditoría Superior de la Federación.
- (2008). *Transparencia y Control Ciudadano: Comparativo de Grandes Ciudades*. Ensayos para la transparencia de la Ciudad de México. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF).

- . (2009). *Nuevos Retos para la Auditoría Superior de la Federación*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- . (2009). *Corrupción y transparencia. Debatendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*. México: Siglo XXI-UNAM.
- . (2011). *Crisis, Rentismo e Intervencionismo Neoliberal en la Banca (1982-1999)*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- SANDOVAL BALLESTEROS, I. E. y ROSE-ACKERMAN, J. M. (2005). *Leyes de acceso a la información en perspectiva comparada*. Serie Editorial Cuadernos de Transparencia. México: Info D.F. (IFAI).
- SCHEDLER, A. (2000). "Neoinstitucionalismo." En Baca Olamendi, L. et. al. *El léxico de la Política*. México: FCE.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. (2001). *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal, subsecretaría de Egresos. Unidad de contabilidad gubernamental e informes sobre la gestión pública*. México.
- SOLÍS DE ALBA, A. A. et. al. (coord.). (2003). *Globalización, reforma neoliberal del estado y movimientos sociales*. México: Itaca.
- STAMOULIS, K. (ed.). (2001). *Food, Agriculture and Rural Development: Current and Emerging Issues for Economic Analysis and Policy Research*. Roma: Economic and Social Department.
- TARRÉS, M. L. (coord.) (2001). *Observar, escuchar y comprender. Sobre la traducción cualitativa y la investigación social*. México: Porrúa-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- UGARTECHE, Ó. (2009). "Para desprivatizar lo público." En Sandoval Ballesteros, I. E. (coord.) *Corrupción y Transparencia. Debatendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*. México: Siglo XXI-Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM).
- UVALLE BERRONES, R. (coord.). (2011). *Rumbos de la transparencia en México*. México: UNAM.

- VALLESPÍN, F. Y GARCÍA GUTIÁN, E. (1995). "El neoliberalismo: Friedrich Hayek, Raymond Aron, Isaiah Berlin." En Vallespín, F. (ed.) *Historia de la Teoría Política*. México: Alianza.
- VANNUCCI, A. (2003). "La corrupción en los sistemas políticos democráticos." En Carbonell, M. y Vázquez, R. (eds.) *Poder Derecho y Corrupción*. México: Siglo XXI.
- VERGARA, R. (2010). *Organizaciones e instituciones*. México: Siglo XXI.
- VERNON, R. (comp.). (1992). *La promesa de la privatización. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos*. México: FCE.
- VILLORIA MENDIETA, M. (2000). *La corrupción política*. Madrid: Editorial Síntesis.

HEMEROGRAFÍA

- ARANDA, J. (2010, 17 de junio). "Deslinda la SCJN a Molinar, Karam y Bours de violación grave de garantías en caso ABC". En *La Jornada*: México, p. 12.
- (2010, 16 de junio). "La Corte rechaza fincar responsabilidades en el caso ABC; 'sigue dando tumbos': ministro." En *La Jornada*: México, p. 12.
- (2010, 15 de junio). "La Corte no atribuirá culpas por el caso ABC". En *La Jornada*: México, p. 5.
- (2010, 14 de junio). "La SCJN comienza hoy las discusiones del dictamen sobre el caso de la guardería ABC." En *La Jornada*: México, p. 20.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. (1959, 20 de noviembre). "Preámbulo." En *Declaración de los derechos del niño*, resolución 1386 (XIV).
- ASAMBLEA GENERAL. (1989, 20 de noviembre). *Convención sobre los Derechos del niño adoptado y abierta a la firma y ratificación y que entra en vigor: 2 de septiembre de 1990*, resolución 44/25.
- AYALA ESPINO, J. y GONZÁLEZ GARCÍA J. (2001, enero). "El neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento económico." En *Comercio Exterior*. 51(1). México: Comercio Exterior.
- CAIDEN, G. Y CAIDEN, N. (1977, mayo-junio). "Administrative corruption." En *Public Administration Review*.
- CALVENTO, M. (2006, mayo-agosto). "Fundamentos teóricos del neoliberalismo: su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina." En *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. 13(041). México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- CARRASCO ARAIZAGA, J. (2010, 20 de junio). "La política, le ganó a la justicia". En *Proceso*. México: Esfuerzo.
- CERVANTES, J. (2010, 17 de enero). "Negligencia y maltrato en la hemodiálisis subrogada." En *Proceso*. México: Esfuerzo.

- (2010, 18 de julio). "La 'ruleta bursátil' de Molinar." En *Proceso*. (1759). México: Esfuerzo.
- CHÁVEZ, M. (2010, septiembre). "México: capitalismo mafioso." En *Contralínea*. (198). México.
- CÓRDOVA MONTOYA, J. (1991). "Diez lecciones de la reforma económica mexicana." En *Nexos*. (158). México.
- CRUZ MARTÍNEZ, Á. (2010, 28 de febrero). "Subrogación, causa del incendio en la Guardería ABC: Gustavo Leal." En *La Jornada*. México.
- EIBENSCHUTZ, C., TAMEZ, S. Y BODEK, C. (1994, enero-marzo). "Salud, neoliberalismo y privatización en México de hoy." En *Estudios políticos*. (2). México.
- FERNÁNDEZ CHAVES, F. (2002, junio). "El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación." En *Ciencias Sociales*. II(96). Universidad de Costa Rica.
- FITZGERALD, R. (1989). "La revolución de la privatización." En *Perspectivas económicas*. (2). Washington D.C.
- GIL OLMOS, J. (2009, 14 de junio). "Asesino, asesino, que se vaya...". En *Proceso*. México: Esfuerzo.
- (2009, 21 de junio). "La vergüenza; dinero para comprar resignación." En *Proceso*. México: Esfuerzo.
- (2009, 28 de junio). "La tragedia: Todos castigados". En *Proceso*. México: Esfuerzo.
- GONZÁLEZ URESTI, L. A. (2000). "Reflexiones en torno al concepto de globalización." En *Revista de Humanidades*. (009). México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- GRANADOS CHAPA, M. Á. (2010, 13 de junio). "Juan Molinar ¿exsecretario?" En *Proceso*. México: Esfuerzo.
- GUERRERO, O. (1990, marzo). "Privatización en la Administración Pública. Madrid." En *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. 57(1). México: Instituto Nacional de Administración Pública.

- GUTIÉRREZ, E. y MÉNDEZ, U. (2010, 21 de mayo). "Revelan contrato de la Guardería ABC firmado por Juan Molinar." En *La Jornada*. México.
- GUTIÉRREZ RUELAS, U. (2009, 9 de junio). "Son ya 44 los menores fallecidos por el siniestro en la guardería." En *La Jornada*. México.
- INSTITUTO VASCO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. (1995, mayo). *Normas de Conducta en las Instituciones Públicas, Primer informe de las Normas de Conducta en las Instituciones Públicas*. CB: Syntax.
- JEANNETTI, E. (1990, enero-abril). "Una tendencia mundial: la privatización." En *Revista de la Administración Pública*. (76). México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- LA JORNADA. (2009, 9 de julio). "Caso ABC: torpeza o dolo." En *La Jornada*. Nota editorial. México.
- LAMA, M. (2009, 7 de julio). "Sin compasión." En *Proceso*. México: Esfuerzo.
- LAURELL, A. C. (1998, junio). "Banco Mundial en la reforma de los servicios médicos del IMSS." En *Nueva Época*. Año 3. (4). México: UAM.
- LAURELL, A. C. Y ORTEGA, M. E. (1991, enero-febrero). "Privatización de los servicios de salud." En *El Cotidiano*. 7(39). México.
- LEAL FERNÁNDEZ, G. (2010, 2 de enero). "Responsabilidades en el caso de la Guardería ABC." Opinión. En *La Jornada*. México.
- (2010, 20 de febrero). "Guarderías, ¿Sólo responsabilidad administrativa?" En *La Jornada*. México.
- (2010, 15 de mayo). "Guarderías: ¿acatarán Molinar Horcasitas y Karam?" Opinión. En *La Jornada*. México.
- (2010, 6 de febrero). "Guardería ABC: 'Caiga quien caiga y sin distinciones' ". Opinión. En *La Jornada*. México.
- (2010, 29 de mayo). "Guarderías: el 'nuevo' modelo contrato de Karam." Opinión. En *La Jornada*. México.
- (2010, 12 de junio). "Guarderías: sí al dictamen Zaldívar, pero sin legalizar la subrogación letal." Opinión. En *La Jornada*. México.
- (2010, 26 de junio). "La subrogación de guarderías fue diseñada por Levy." Opinión. En *La Jornada*. México.

- (2010, 7 de agosto). "Levy, Beltrones y Peña Nieto: ¿más tragedia como la de ABC?" Opinión. En *La Jornada*. México.
- (2011, 30 de abril). "Guardería ABC ¿qué hizo Calderón con el dictamen de la Corte?" Opinión. En *La Jornada*. México.
- (2011, 6 de agosto). "Calderón quiere 10 mil 'estancias' changarro, pero no resuelve la tragedia de la ABC." Opinión. En *La Jornada*. México.
- (2012, 3 de marzo). "Guardería ABC: ¿cuándo actuará la PGR de Calderón? –Morales." Opinión. En *La Jornada*. México.
- (2012, 26 de mayo). "Guardería ABC, ¿y el desarrollo sicomotor integral?" Opinión. En *La Jornada*. México.
- (2012, 30 de junio). "La mancha de Hermosillo no se lava con un galardón." Opinión. En *La Jornada*. México.
- LIZÁRRAGA, D. (2009, 22 de noviembre). "El PAN empeoró la corrupción." En *Proceso*. (17257). México: Esfuerzo.
- MERINO, M. (2008, diciembre). "Reflexiones sobre la Ética Pública." En *Nexos*. (372). México.
- OLIVER, L. (1995, julio-diciembre). "Neoliberalismo y política." En *Estudios Latinoamericanos*. Año II. (4). México.
- OSORNO, D. E. (2010, 30 de mayo). "El ABC de la ignominia." En *Proceso*. México: Esfuerzo.
- SALAZAR, F. (2004, julio-agosto). "Globalización y política neoliberal en México." En *El Cotidiano*. 20(126). México: UAM.
- SANDOVAL BALLESTEROS, I. E. (2004, 25 diciembre). "Hacia un enfoque 'estratégico-relacional' del Estado: Más allá del nuevo institucionalismo." En *Perfiles latinoamericanos*. México: FLACSO.
- (2007, mayo-agosto). "Economía Política del Neoliberalismo: Ideas, Intereses y Reversibilidad." *Estudios Críticos de la Sociedad*. En *Argumentos*. (54). México: División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Xochimilco.
- (2009, 25 de julio). "Las lecciones de Hermosillo." En *El Universal*. México.

- (2011, agosto). "Conflictos de interés." En *Revista técnica sobre rendición de cuentas y fiscalización Superior*. (1). México: Auditoría Superior de la Federación.
- SCHAMIS, H. (2009). "Evitando la colusión, previniendo la colusión: ¿Qué sabemos de la economía política de la privatización?" En Sandoval Ballesteros, I. E. (coord.) *Corrupción y Transparencia, Debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*. México: Siglo XXI-Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM).
- SCHERER IBARRA J. (2009, 22 de noviembre). "La impunidad como estrategia política." En *Proceso*. México: Esfuerzo.
- SERNA DE LA GARZA. J. M. (2010). *Globalización y gobernanza: las transformaciones del estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la guardería ABC)*. México: UNAM.
- SLAVIN, L. P. (2005). *El capitalismo depredador: los escándalos corporativos del siglo XXI*. Serie Les cahiers de l'institut d'études sur la justice. 2. Buenos Aires: Biblos,
- TETEILBOIN, C., Y GRANADOS, A. (2000, Abril). "Aspectos de los sistemas de salud de Chile, Colombia y México." En *Argumentos*. (35). México: UAM.
- THOMPSON DENNIS, F. (1999). *La ética política y el ejercicio de los cargos públicos*. Barcelona: Gedisa.
- TURATI, M. (2009, 2 de agosto). "Testimonios de la ignominia." En *Proceso*. México: Esfuerzo.
- UVALLE BERRONES, R. (2009) "Gestión de redes institucionales." En *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. XVI Aniversario. México.
- (2011, junio). "Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática." En *Revista CLAD Reforma y Democracia*. (50).
- VALENZUELA FEIJÓO, J. (1997, primavera). "Cinco dimensiones del modelo neoliberal." En *Política y Cultura*. (008). México: UAM.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. IV.5.3.2.1 *Instituto Mexicano del Seguro Social. Regulación y Supervisión de Guarderías IMSS. Auditoría Especial:09-1-00gyr-06-0270.* Recuperado de <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo4/2009_0270_a.pdf>.

----- (2009, agosto). *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano.-Oportunidades de Mejora.* Recuperado de <[http://www.transparencianaucalpan.gob.mx/2009-2012/transparencia/cuadernillos/INFO%20df/Auditoria%20Superior%20de%20Fiscalizaci%C3%B3n/areas_opacidad_libro\[1\]%20ASF.pdf](http://www.transparencianaucalpan.gob.mx/2009-2012/transparencia/cuadernillos/INFO%20df/Auditoria%20Superior%20de%20Fiscalizaci%C3%B3n/areas_opacidad_libro[1]%20ASF.pdf)>.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS MÉXICO. (2009). *Recomendación N 4972009 SOBRE EL CASO DE LA GUARDERÍA ABC, S.C., UBICADA EN LA CIUDAD DE HERMOSILLO, SONORA.* Recuperado de <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2009/REC_2009_049.pdf>.

IMSS. (2012). *Información sobre guarderías.* Recuperado el 3 de abril de 2013, de <www.imss.gob.mx/guarderias/>.

----- (2012). *Normas, instructivo y procedimientos.* Recuperado el 3 de abril de 2013, de <http://www.imss.gob.mx/guarderias/Pages/Normas_instructivos_procedimientos.aspx>.

----- (2012). *Ley del seguro social.* Recuperado el 3 de abril de 2013, de <<http://www.imss.gob.mx/instituto/normatividad/Documents/Leyes/LSS.pdf>>.

PROCESO. (2010, 1 de marzo). "Bours y Molinar, responsables de tragedia en guardería: SCJN". En *Proceso*. Redacción. México: Esfuerzo. Recuperado de <[10. www.proceso.com.mx/?p=108087](http://www.proceso.com.mx/?p=108087)>.

SALUD. Recuperado el 3 de abril de 2013, de <<http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/167ssa17.html>>. Norma Oficial

Mexicana NOM-167-SSA1-1997>, Para la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos...

WIKIPEDIA. (2013). *Desarrollo estabilizador*. Recuperado el 3 de abril de 2013, de <es.wikipedia.org/wiki/Desarrollo_estabilizador>.

ZALDÍVAR LELO DELARREA, A. (2010, junio). "CASO GUARDERÍA ABC." En *Crónicas del Pleno y de las Salas*. México: Suprema corte de justicia de la Nación. Recuperado el 3 de abril de 2013, de <<http://www.scjn.gob.mx/Cronicas/Sinopsis%20Pleno/TP-160610-AZLL-01.pdf>>.