

## Subrogación de guarderías: ¿por qué estamos donde estamos? Cinco apuntes

Gustavo Leal F.\*

### Resumen

El artículo trata sobre las diferentes causas que derivaron en la tragedia de la guardería ABC en el estado de Sonora. El autor hace un resumen sobre los actores políticos involucrados en este incidente, además de un análisis de las acciones y posiciones que han sostenido en el escenario político nacional. Para el autor, la figura de subrogación en las guarderías ha mostrado sus limitaciones y peligros en torno a la seguridad y educación de los niños que acuden a ellas.

**Palabras clave:** Subrogación, IMSS, México, guarderías, escenario político.

### Abstract

The article discusses the different causes that led to the tragedy of ABC childcare in the state of Sonora. The author gives an overview of the political actors who are involved in this incident and analyzes the actions and positions they have held at the national political scene. For the author, the figure of subrogation in nurseries has shown its limitations and dangers surrounding the safety and education of children attending them.

**Keywords:** Subrogation, IMSS, Mexico, nurseries, political scene.

### Primer apunte: el economista-financiero Karam

¿Cómo hemos llegado a donde hemos llegado? Estamos donde estamos por un solo motivo: la calidad de la intervención evasiva del Poder Ejecutivo de Calderón, particularmente por la falta de sensibilidad social del director del IMSS: Daniel Karam.

Después de señalar que la guardería ABC “era segura”; después de intentar responsabilizar al H. Cuerpo de Bomberos de Hermosillo (que integran voluntarios); después de detener a su entero antojo —¿y rasurar?— un listado de beneficiarios de las adjudicaciones-Levy y las lici-

\* Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.



taciones-Molinar que cualquier director probo tiene a la mano, Karam menospreció el *Informe* de la CNDH “porque no contiene nada nuevo”.

Ahora sostiene haber encontrado una solución al puro nivel de “protección civil”: su fantástico programa *Calidad, Seguridad y Transparencia* que pretende, además de seguir licitando guarderías, incorporar como “jueces” a los padres, suscribir un convenio con la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) para que emita una opinión “calificada” en evaluación de riesgos y, de paso, que Federico Reyes Heróles de Transparencia Mexicana —quien ya antes palomeó el abasto de medicamentos cuando los antirretrovirales faltan por doquier— ponga en marcha, ¡hasta ahora! un sistema de apertura y acceso a la información.

Como si no fuera suficiente, Karam ordenó una increíble encuesta a modo que reveló que ¡73 por ciento de los usuarios considera que el servicio es “mejor” que otros! Como era de esperarse, esa encuesta “piloto” fue inmediatamente calificada de incongruente y sesgada.

Por eso hemos llegado a donde hemos llegado: por la *calidad* de ese Ejecutivo.

## **Segundo apunte: una movilización social por la justicia**

Respondiendo a la *calidad* de este proceder del Poder Ejecutivo, ha sido preciso que la sociedad civil, los padres de familia que perdieron a sus hijos, la opinión pública y la especializada convocaran a la movilización.

El resultado ha sido alentador. Porque tanto el Poder Judicial como el Legislativo han respondido. Desde el indispensable equilibrio de poderes le están ordenando a Calderón que asuma la justicia que le corresponde a su Poder Ejecutivo.

### *Poder Judicial*

Al designar —el pasado 6 de agosto— a la Comisión investigadora que se encargará de atender las diversas responsabilidades de la tragedia, el pleno de la SCJN le estableció también el recto contenido de su indagatoria.

En su Primer Punto, se establece, con precisión, que ella analizará los “alcances y grado de responsabilidad que existían entre las diversas autoridades encargadas de implementar la política pública de guarderías”.

Mientras que en el Tercer Punto agrega: “investigar el origen y situa-



ción actual de los convenios de subrogación celebrados por el IMSS con particulares no patrones para la prestación del servicio de guarderías”.

Y ése es justamente el punto. La *subrogación*. Porque los padres de las víctimas infantiles de Hermosillo *entregaron su cuota al Estado mexicano: es decir, al IMSS, no a los privados que operaron el establecimiento. Y fue ese Estado, vía su representante: el IMSS, quien la subrogó*.

Tal como establece el Protocolo de investigación —aprobado el 31 de agosto—, eso es lo que aguardamos de la Comisión Investigadora y del Ministro, que traslade al Pleno de la Corte los resultados de su indagatoria para que ese Pleno se pronuncie. Determinar las responsabilidades de esa subrogación a privados de una cuota que le fue entregada al IMSS como representante del Estado. Y que, ya en manos privadas, culminó en 49 muertes.

Pues aunque ese fallo no comporte obligatoriedad jurídica, la SCJN ha establecido también que su determinación será notificada al titular del Poder Ejecutivo Federal.

Y como bien han señalado los deudos, ese proceder del máximo tribunal de justicia de la Nación, la Suprema Corte, representa un avance en la tarea para alcanzar justicia y verdad, antes de recurrir a tribunales internacionales.

#### *Poder Legislativo*

De la misma manera, el 26 de agosto, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (LX Legislatura) turnó a Comisiones la aprobación de un Punto de Acuerdo en el que se establecen los siguientes ocho puntos:

*Uno.* Diputados y senadores expresaron su reconocimiento a la SCJN por la decisión de ejercer su facultad de investigación.

*Dos.* Exhortar al titular de la PGR a que se integre con diligencia la averiguación previa abierta con relación a los hechos de la Guardería ABC y ejecute las órdenes de aprehensión.

*Tres.* Que se de cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto a que el IMSS continúe dando atención médica a los menores afectados.

*Cuatro.* Solicitar a la Secretaría de Gobernación que, con Protección Civil de los 32 Estados, acelere el proceso de elaboración de la *Estrategia Nacional para la Seguridad en Guarderías, Estancias y Centros de Desarrollo para Infantes, Personas con Discapacidad y Adultos Mayores*.

*Cinco.* Que la STPS informe si considera que los servicios de guar-

derías subrogadas se apegan a las disposiciones contenidas en el Artículo 123 constitucional.

*Seis.* Demandar al Director General del IMSS un Informe respecto al régimen legal, fiscal y financiero de la subrogación de guarderías

*Siete.* Demandar al Director General del IMSS un Informe sobre la cobertura actual del servicio prestado.

*Ocho.* Que la Auditoría Superior de la Federación determine si los contratos de subrogación se ajustan a la legalidad.

Y ése es, nuevamente, el punto. La *subrogación*. Eso es lo que también aguardamos de los Informes de la STPS, IMSS y, por supuesto, del de la ASF. La *subrogación*.

### Tercer apunte: ¿qué sucedió?

Sucedió que, por el modelo de subrogación y sus respectivos contratos, la tragedia estaba cantada.

49 bebés muertos porque la guardería subrogada por el IMSS operaba “habilitada” en una antigua nave industrial, al lado de una bodega industrial, en un espacio de 50 por 30 metros que apenas hace tres años era una maquiladora de ropa. No tenía salidas de emergencia. No contaba con extinguidores. Su personal eran empleadas o maestras.

Es la “calidad” del esquema de guarderías subrogadas por Genaro Borrego, Santiago Levy, Juan Molinar Horcasitas y Daniel Karam en el último IMSS; esquema sistemáticamente denunciado de “un peligro” para los infantes y extendido —a peor— en la presente administración con las “estancias changarro” de SEDESO.

Con independencia de la “normatividad” del IMSS-Levy, una auténtica maraña legal “regula” las guarderías: NOM 167 (asistencia social a niños y adultos mayores), 031 (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).

Este esquema del último IMSS arrancó en 2003 “urgiendo” incrementar el cupo. El seguro de guarderías nació en 1973. Diez años después se estableció el esquema “participativo”, donde el IMSS “capacita” y las asociaciones civiles edifican y administran. En 1995, por el *Diagnóstico-Borrego*, surgió el modelo vecinal-comunitario. Una ruta de abierto retiro del Instituto en la prestación directa.



El esquema vecinal-comunitario fue objeto de un intenso debate público en 2003, cuando Levy se ensañó con los prestadores del servicio, obligándolos a firmar nuevos convenios de subrogación que, con menor costo, comprometen la calidad de la atención a los infantes.

El proyecto del último IMSS estancó la oferta pública, legalizó su retiro operador, castigó a los prestadores imponiéndoles diferentes “opciones” para los “pagos mínimos” y nunca garantizó una pauta promedio de calidad.

Las guarderías subrogadas pasaron de 757 a 1,374, mientras las directas eran las mismas 142 que ya existían en el 2000. Pero el IMSS presumía que el número de unidades se ha incrementado en ¡68%!

Y ¿cómo lo lograron? Sencillo: acanallando la calidad del servicio y exponiendo a los infantes: ¡como en Hermosillo!

Las quejas por la calidad se volvieron una norma: sospechas de maltrato infantil; desigual calificación y frecuente rotación del personal (enfermeras, maestras), ausencia de médicos, mala alimentación y difusa responsabilidad de los titulares de las guarderías o sus representantes.

Después de que el IMSS modificara unilateralmente (2003) el contrato que regula su operación (disminuyendo la cuota que pagaba por niño, lo que impactó directamente sobre la reducción de trabajadores, tipo de alimentación y horario de servicio), la Asociación Nacional de Guarderías denunció las consecuencias sobre los infantes, mismas que robusteció la “nueva normatividad” de 2005.

A partir de ese momento se les impusieron más cargas administrativas, elaboración del historial médico, realización del examen óptico, así como la adquisición de equipo de cómputo para que el IMSS lleve el control electrónico de las asistencias junto con la incorporación de tareas emergentes que facilitan al Instituto cumplir con los requisitos que establece la SEP para la educación preescolar.

Entonces, las subrogadas entraron de lleno en la ruta de la “changarrización”: mientras el costo por niño en el esquema “directo” alcanzaba 4 mil pesos promedio, en el subrogado descendía hasta los 2 mil 458 pesos. Con ellos se deben cubrir todos los costos: nómina y prestaciones sociales, impuestos, cuotas obrero-patronales, insumos de alimentos, material didáctico, juguetes, renta, teléfono, luz, agua, gas, artículos de limpieza, gastos de oficina y capacitación. Bajo estas condiciones, la calidad de las subrogadas resulta una auténtica quimera.

El desajuste financiero de los prestadores se agudiza, también, porque el pago de la cuota por niño se realiza vía un anticipo de garantía del 65%, es decir, sólo mil 656 pesos: el restante 35% “depende” de que cada niño asista todos los días hábiles del mes, lo cual casi no ocurre.



Además, al “flexibilizar” los requisitos del servicio se creó un ambiente propicio a las irregularidades y hasta fraudes.

Eso fue lo que sucedió: un modelo de subrogación y unos contratos que terminaron en muerte.

#### **Cuarto apunte:**

#### **Nombres para la SCJN. ¿Quién y cómo subrogó las coutas entregadas por los padres al IMSS? Las responsabilidades directas de Levy, Molinar Horcasitas y Karam**

¿Cómo evitar más tragedias? Lo que más importa son los niños expuestos. Por eso hay que actuar ya!

De la Comisión esperamos un juicio objetivo y profundo sobre el desempeño de los órganos superiores del IMSS; desempeño que se ha degradado notoriamente en los últimos 10 años. Esa degradación posibilitó la tragedia de Hermosillo.

Ese juicio es hoy indispensable. Afirmo ante ustedes que de él dependen cualesquiera otras observaciones correctivas posibles.

Es con ese espíritu y en ese marco, que ordeno el siguiente cuadro de responsabilidades directas y tomando como eje ese indispensable juicio.

#### *Santiago Levy: adjudicaciones directas*

Ese modelo de subrogación y sus contratos son responsabilidad directa de Santiago Levy, director del IMSS, quien en 2003 lo sometió a la consideración y aprobación de su Consejo Técnico y luego avaló la —entonces SECODAM, hoy Secretaría de la Función Pública— de Eduardo Romero.

Los funcionarios del IMSS corresponsables junto con Levy son: Antonio Scheleske, Araceli de Fernández —esposa del rector del ITAM—, Dora García Kobeh y Evelyn Rodríguez.

Para la CNDH la tragedia pudo haberse evitado “si se hubiera contado con el personal requerido”, violación que propicia la normatividad del modelo-contrato-Levy. El IMSS —agrega— incurrió en acciones y omisiones violatorias de los derechos humanos y en la “inobservancia” de las NOM-167-SSA1-1997 (de la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos mayores) y NOM-002-STPS-2000 (sobre condiciones de seguridad, prevención, protección y combate de incendios en centros de trabajo).



La CNDH afirma que el día de los hechos “el personal de la guardería fue insuficiente e ineficiente en la evacuación de los menores y concluye que de haberse contado con más personal en el momento del siniestro, hubiera ayudado a las labores de rescate de los menores y con ello eventualmente salvar más vidas”.

Por su parte, en la *Recomendación 49/2009*, la CNDH destaca que los dueños y responsables de la guardería “actuaron bajo la anuencia o tolerancia de los servidores públicos del IMSS”.

La CNDH acredita que el 5 de junio —día del siniestro—, en la guardería laboraban menos del 50% del personal: 14 de 40, que además no disponían de la preparación adecuada.

¿Por qué? Por ese modelo-contrato de subrogación Levy.

*Director General del IMSS.* Ahí está el “origen” de la responsabilidad directa de quien subrogó la cuota que le habían confiado los padres al IMSS como representante del Estado mexicano. Ahora debe responder.

*Consejo Técnico.* Sus Lineamientos Operativos lo facultan para crear los comités que considere necesarios. Hoy día existen seis. Entre ellos el de Prestaciones Económicas y Sociales que “supervisa, evalúa y en su caso adecua las políticas del Instituto respecto de las prestaciones sociales, y administración de guarderías”. Con esas facultades, ese Consejo Técnico opinó y autorizó el modelo-contrato propuesto por Levy en 2003. Su competencia es directa y a ella debe ahora responder.

*SECODAM.* Por la gravedad de los hechos ocurridos, es indispensable que la Secretaría de la Función Pública haga pública la participación de la —entonces— SECODAM, al avalar u otorgar el Visto Bueno, en términos de la Ley respectiva, para adjudicar directamente los contratos de guarderías. Su competencia es directa y a ella también debe ahora responder.

*Comisión de Vigilancia.* La *Ley del Seguro Social*, artículo 265, establece que “al menos uno de los miembros designados por el Ejecutivo federal deberá estar adscrito a la SECODAM”. Como Comisión de Vigilancia, ¿hicieron alguna observación?

*Asamblea General.* No sólo los funcionarios del IMSS se encuentran bajo el escrutinio público. También sus órganos superiores que pueden convocar a la autoridad suprema institucional: la Asamblea General. La tragedia de Hermosillo exigía una con carácter de extraordinaria.

Como señala la Ley: “los Órganos Superiores del Instituto, bajo su estricta responsabilidad, podrán convocar a Asamblea General o a sesión extraordinaria únicamente para tratar casos urgentes, de importancia y trascendencia para el Instituto.”

Pero la mayor tragedia de la seguridad social mexicana no ameritó que alguno de los tres sectores que forman el Consejo Técnico o la Comisión



de Vigilancia, convocaran a Asamblea General. ¿Será acaso que no lo consideran de “importancia y trascendencia para el Instituto”?

SCJN. Lo anterior permitiría establecer los tramos administrativos de responsabilidad directa desde el Director General del IMSS, su Consejo Técnico, la SECODAM y el nivel delegacional.

Lo que la Comisión designada no puede soslayar es esa responsabilidad directa en el diseño del modelo-contrato de subrogación. La naturaleza de esa subrogación que terminó en muertes.

*Juan Molinar Horcasitas: licitación pública abierta*

Inmediatamente aparece la responsabilidad, también directa, de Juan Molinar Horcasitas, quien —también como director del IMSS— (junto con Sergio Salazar, Carla Rochín y la arquitecta Nora Patricia Bonilla) renovó en 2007 el contrato, conociendo las anomalías que había detectado desde el 26 de julio de 2005 la PGR. Su responsabilidad es, pues, doble: primero renovó y luego siguió licitando.

El “sistema” Molinar de asignación de contratos —que sólo aportó la “licitación” (2008) al fracasado diseño original de adjudicación directa de Santiago Levy (2003)— 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. De tal suerte que, buscando ganar el concurso, abatían aún más la “calidad” del modelo Levy de subrogación.

Por algo, la Asociación Nacional de Guarderías reconoció que lo ocurrido “invita” al IMSS y al personal que labora en subrogadas a la “reflexión y a una autoevaluación”, porque en los dos años de Molinar Horcasitas se incorporaron por “licitación” 200 nuevas guarderías. A partir de la tragedia, sostienen, “la situación puede cambiar”. La Asociación presentó en 2006 una propuesta de reorganización del servicio que no ha sido atendida.

*Daniel Karam: licitación pública abierta con datos de los interesados*

Fueron precisas 49 muertes para que, entonces y sólo entonces, el IMSS obsequiara apenas ¡una suspensión temporal!

Coordinador de Asesores de la —entonces— Dirección de Afiliación y Cobranza del IMSS-Levy, Karam pretende seguir licitando el mismo modelo-contrato de subrogación Levy con el “sistema” Molinar Horcasitas “mejorado”.





Apenas el pasado 16 de agosto afirmó que:

para las nuevas guarderías a ser licitadas, el IMSS hará públicos los datos de todo aquél que compre las bases de licitación, así como de quienes participen finalmente en el proceso. En el caso de los ganadores de cada contrato se divulgará quienes son sus representantes y socios.

Está bien claro: Karam es sólo más de lo mismo pero mucho peor! Es ese modelo-contrato de Levy, ahora “licitado” a la Molinar Horcasitas con los datos de Karam el que incubó el huevo de la serpiente. Ese modelo ya cobró 49 vidas.

#### **Quinto apunte:**

#### **Un gran pendiente: los costos sobre el desarrollo sicomotor y emocional de los infantes en establecimientos subrogados**

Por su naturaleza, el costo del modelo-contrato Levy de subrogación —licitado por Horcasitas y extendido por Karam— también repercute severamente sobre la gradual conformación del infante como ente humano: sobre su desarrollo sicomotor y emocional en el período 0-5 años. Se trata de un costo sordo: aún no acabamos de escuchar la magnitud de su daño.

Cabe preguntar: ¿los “cuidados” que ampara la naturaleza del modelo Levy “garantizan” y “atienden” el derecho a la instrucción de primera infancia, fundamental para el desarrollo físico, mental, la captación cognitiva y el incremento de la escolaridad que postula la ONU?

La subrogación de la cuota confiada por los padres al IMSS impacta sobre la columna vertebral de esos “cuidados” y su trabajo sobre el destino de vida de ese ente humano en formación.

Asistida por los especialistas, la Comisión debe abrir a la investigación este espinoso impacto, que aunque mencionado, no ha ocupado la centralidad que, después de las 49 insoportables muertes, le corresponde.

#### **Final: evitar más tragedias**

¿Cómo evitar más tragedias? Lo que más importa son los niños expuestos. Por eso hay que actuar ya!

La oportunidad de corregir de raíz ese fatal modelo Levy de subrogación, está a la mano: el 31 diciembre de 2009 habría que renovar el 95% de los contratos trianuales.



Por su parte, la bomba de tiempo que representan las “estancias” changarro de SEDESO deberían ser canceladas y sus cuantiosos recursos —casi 5 mil MP entre 2007-2009—, así como los 230 mil niños expuestos, deberían ser recanalizados a verdaderas guarderías como las 142 del Régimen Ordinario del IMSS y las 133 Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil propias del ISSSTE (quién también dispone de 142 subrogadas de “participación social”).

Pues como presume la representante de la UNICEF en México, “es necesario evitar que cualquier retroceso en los logros contribuya a acentuar las desigualdades que de por sí afectan a miles de niños y niñas”.

Que no se repitan más tragedias. Justicia. Eso es lo que esperamos de la SCJN: quien después de oír la queja y atenderla, ahora debe resolver conforme a Derecho. Justicia, hasta ahora ausente en la calidad de la intervención evasiva del Poder Ejecutivo de Calderón.