



EL COLEGIO DE SONORA

¿Qué sucede cuando las políticas públicas fallan y los líderes políticos no lo aceptan?

Construcción y explotación de la crisis del incendio en la Guardería ABC en el contexto electoral del 2009 en Sonora

Tesis presentada por:

Lizette Sandoval Meneses

Para obtener el grado de:

Maestro en Ciencias Sociales en Teoría y Análisis de Asuntos Públicos

Director de Tesis: **Dr. Alejandro Salazar Adams**

Lector interno: **Dr. Nicolás Pineda** (Colegio de Sonora)

Lector externo: **Dr. Francisco Aceves González** (Universidad de Guadalajara)

Hermosillo, Sonora

Enero de 2015

Dedico este trabajo a los padres que perdieron a sus hijos en el incendio de la Guardería ABC, quienes continúan su lucha en espera de justicia; a los padres que siguen en la batalla para sacar adelante a los más de 70 pequeños que resultaron lastimados, y a todos los niños que perdieron la vida; a todos ellos por su incansable lucha y valor. Deseo de todo corazón que ese incendio jamás hubiera sucedido. Nunca olvidaré que alguna de mis hijas pudo haber sido uno de ellos.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer al Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología por el invaluable apoyo que me otorgó para hacer posible la realización de este trabajo.

Agradezco, también, al Colegio de Sonora y a mis maestros por todo su apoyo. A mi tutor Alejandro Salazar por su incansable paciencia, disponibilidad y apertura. A mis lectores Francisco Aceves y Nicolás Pineda, por su tiempo, atención y valiosas correcciones.

A Dios antes que nada y mi familia, especialmente a mi esposo que me apoyó en esta aventura en todo momento, a mis tres hijas por su paciencia, y a mi mamá por sus consejos y observaciones. A mi cuñada Rocío Labrada por sus valiosas observaciones.

Agradezco a las personas que participaron en este trabajo con su valioso tiempo y ayuda, a Juan Carlos Zuñiga, director de Telex y Conchita -----, encargada de la Hemeroteca digital de Telex, por las facilidades otorgadas para obtener información y al bombero Mario Alberto Aguilar León. También a la periodista Lourdes Encinas, porque gracias a que hizo pública la documentación respecto al caso de la guardería ABC, pude tener acceso a documentos legales, que de otra manera no hubiese podido tener.

ÍNDICE

- I. Introducción** [10]
- II. Planteamiento de la investigación** [12]
- III. Diseño metodológico** [15]

Capítulo I

El discurso y la respuesta de los actores políticos ante las crisis

- 1.1. *El estudio de la respuesta política ante las crisis, un campo apenas explorado* [27]
- 1.2. *Definición y construcción de una crisis* [31]
 - 1.2.1. La construcción simbólica de las crisis y el discurso político [33]
 - 1.2.2. Estrategias discursivas para construir y mantener el control retórico ante la crisis: el enmascaramiento y el enmarcamiento [34]
 - 1.2.3. Factores que influyen en la respuesta a las crisis [36]
- 1.3. *La explotación de las crisis* [41]
 - 1.3.1. La lucha de marcos (*frame contest*) [43]
 - 1.3.2. De la lucha de marcos al juego político de la explotación de la crisis (*The political game*) [48]
 - 1.3.3. El juego del cambio en la política pública (*The policy game*) [51]

Capítulo II

El contexto y la coyuntura de la crisis del incendio de la Guardería ABC

- 2.1. *El contexto del incendio, y la arquitectura política nacional de 2009* [57]
- 2.2. *El contexto y la arquitectura política en Sonora escenario* [60]
 - 2.2.1. El escenario electoral en Sonora [63]
- 2.3. *El régimen de subrogación de guarderías del IMSS, una política pública que falló* [65]
 - 2.3.1. Antecedentes de la subrogación de guarderías del IMSS [65]
 - 2.3.2. Los cambios [66]
 - 2.4.3. Las fallas [68]
- 2.4. *El perfil de los particulares subrogantes de las guarderías del IMSS* [70]
 - 2.4.1. Los particulares subrogantes en Sonora [78]
 - 2.4.2. Particulares subrogantes relacionados con la familia del ex gobernador de Sonora, Eduardo Bours [81]
- 2.5. *La Guardería ABC*
 - 2.5.1. ¿Quiénes eran los socios de la Guardería ABC? [87]
 - 2.5.2. Irregularidades en la operación de la Guardería ABC [91]

Capítulo III

La construcción de la crisis de la Guardería ABC, los medios de comunicación y la lucha de marcos

- 3.1. *El incendio: el proceso y las causas* [96]
- 3.2. *Las características de la crisis que precedió al incendio* [101]
- 3.3. *¿Cómo manejaron la crisis los medios de comunicación?* [103]
- 3.4. *La construcción de la crisis de la Guardería ABC: la lucha de marcos entre actores e instituciones* [106]
 - 3.4.1. Actores de la coalición PRI que participaron en la lucha de marcos y el enmarcamiento de la crisis [107]
 - 3.4.2. Actores de la coalición PAN que participaron en la lucha de marcos y el enmarcamiento de la crisis [129]
 - 3.4.3. El manejo oportunista en Sonora de la tragedia de la Guardería ABC [131]

Capítulo IV

La explotación de la crisis de la Guardería ABC

- 4.1. *Los principales contendientes de la crisis y el juego político (the political game)* [140]
- 4.2. *El juego político del IMSS y las instituciones de la coalición PAN*
 - 4.2.1. La negación de la culpa [143]
 - 4.2.2. El rebote hacia Protección Civil [145]
 - 4.2.3. Las fallas de Protección Civil Municipal [148]
 - 4.2.4. El rebote hacia el Gobierno del Estado [151]
 - 4.2.5. El manejo oportunista, no sólo para focalizar la culpa, sino también para afectar la reputación de Eduardo Bours [152]
 - 4.2.6. El oficio 23180: la excusa de culpar *a los de abajo* y la protección a altos funcionarios del IMSS [156]
- 4.3. *El juego político del Gobierno del Estado de Sonora y la Procuraduría General de Justicia del Estado de Sonora* [160]
 - 4.3.1. La minimización de la culpa y la omisión de información respecto a la bodega de la Secretaría de Hacienda [162]
 - 4.3.2. Las fallas de la Unidad Estatal de Protección Civil [166]
 - 4.3.2. El rebote hacia el IMSS [168]
 - 4.3.3. Culpar a los de abajo: siete trabajadores de la Secretaría de Hacienda [170]
- 4.4. *El resultado del Juego Político* [172]
- 4.5. *La similitud en el juego político: la presencia mediática de los socios de la guardería ABC* [174]
- 4.6. *El juego del cambio en las políticas públicas (The policy game)* [176]
- 4.7. *La personalización de la culpa y los resultados electorales* [181]

Conclusiones y reflexiones finales [193]

Bibliografía [200]

Anexos [206]

INDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Fuentes consultadas para el análisis de datos

Anexo 2. Trabajos significativos en el área de la investigación de las crisis

Anexo 3. Corrientes y autores significativos en el campo de estudio del análisis del discurso

Anexo 4. Formato para reporte de supervisión de la operación de las guarderías subrogadas utilizada por personal del IMSS

Anexo 5. Empresarios y políticos socios de guarderías subrogadas del IMSS en Sonora

Anexo 6. Oficio del IMSS con número 279001320100/23180, fechado el 26 de julio del 2005 y emitido por la Jefatura de prestaciones económicas y sociales, departamento de guarderías

Anexo 7. Minuta de la visita de supervisión realizada a la guardería ABC el viernes ocho de julio del 2009.

Resumen

La presente tesis tiene por objeto de investigación examinar la manera en la que los actores e instituciones implicadas en el incendio de la Guardería ABC, una estancia infantil subrogada del Instituto Mexicano del Seguro Social, ocurrido en el Estado de Sonora en 2009, confeccionaron su versión del evento en aras de escapar de la culpa, o tras la persecución de objetivos específicos. Estudia la respuesta que los líderes políticos dieron a la crisis en cuanto a las causas, la atribución de responsabilidades y las propuestas respecto a las modificaciones en las leyes.

Constituye un estudio inscrito en los campos del manejo de crisis, la comunicación política, el liderazgo y las políticas públicas. A la fecha, existe poca literatura especializada en el manejo de las crisis por parte de los líderes políticos, lo que lo convierte en un objeto de estudio de gran interés, pues particularmente en México, son muy pocos los trabajos que han abordado este tema.

Respecto a la teoría utilizada en la investigación es un teoría relativamente nueva, desarrollada en el 2006 por los australianos Arjen Boin, Paul T'Hart y Alan McConell; no se encontraron trabajos en español.

Para llevar a cabo el análisis se utilizó la *teoría de la explotación de la crisis*, que supone que posteriormente a un evento inesperado, los diferentes grupos políticos que comparten el poder se aliarán en coaliciones e intentarán dar explicación y sentido a la crisis a través la construcción de distintas versiones o “marcos”. Las crisis se pueden “enmarcar” y construir con diferentes adjetivos dependiendo de los objetivos de los grupos. Cada grupo luchará porque su versión de la crisis, sea la aceptada. Esta lucha de marcos influirá sobre dos

aspectos: la aceptación de la culpa, donde cada actor implicado en la responsabilidad decidirá si acepta la culpa, la niega o ataca al adversario, y sobre el grado de cambio en las políticas públicas, donde los grupos buscaran cambios o mantener el statu quo.

Para la aplicación de esta teoría se utilizaron dos métodos, el análisis de contenido y el análisis de la argumentación del discurso mediante el Diagrama de Toulmin. Primero se seleccionaron los actores políticos a estudiar, después se agruparon en coaliciones. Para estudiar su discurso y establecer las diferentes versiones de la crisis se analizaron tres medios de comunicación, conferencias de prensa y boletines oficiales. Para poder analizar la veracidad de la argumentación de las versiones, se estudiaron documentos legales relacionados con la Guardería ABC, con la bodega de la Secretaría de Hacienda, peritajes y declaraciones ministeriales, así como leyes y normatividades del IMSS y Protección Civil Estatal y Municipal.

El núcleo de la investigación fue constituido por las versiones que los actores políticos utilizaron para construir y enmarcar la crisis de la Guardería ABC. La construcción de las diferentes versiones de la crisis sucedió en un contexto electoral altamente competitivo, donde líderes políticos pertenecientes a los principales partidos en contienda (PRI, PAN) resultaron implicados en la responsabilidad de la tragedia.

Mediante el análisis se pudo comprobar que actores de ambas coaliciones incurrieron en la explotación de la crisis tras diferentes objetivos, pero curiosamente ambas coaliciones optaron en no pronunciarse por cambios significativos en las leyes y políticas públicas, y por apoyarse en el mantenimiento del Statu Quo.

Los hallazgos más destacables son que dentro de un contexto electoral, la crisis se explotó enmascarando las fallas de la política de subrogación de guarderías y de los sistemas de Protección Civil Estatal y Municipal. Las instituciones involucradas en la responsabilidad, que fueron principalmente IMSS y el Gobierno del Estado de Sonora, intentaron deslindarse de la culpa a toda costa, lo que incidió en el aprendizaje de la crisis y el grado de cambio en las políticas públicas.

I.INTRODUCCIÓN

El 5 de junio de 2009, en Hermosillo, Sonora, se incendió una guardería subrogada del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); el fuego comenzó en una bodega que se encontraba enseguida y con la cual compartía pared y techo, perteneciente a la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora. A pesar de que han pasado 6 años, el incendio de la Guardería ABC sigue siendo una herida abierta para Sonora. Seguir hablando y estudiando el evento es justo y necesario; es justo porque no fue un accidente fortuito, fue resultado de decisiones políticas y de fallas tanto en el sistema de la subrogación de guarderías, como en los sistemas de Protección Civil, Estatal y Municipal. Por estas fallas se pagó un precio muy alto, la vida de 49 niños entre cero y cuatro años de edad, y más de 70 niños que resultaron afectados y que aún sufren los estragos físicos y psicológicos del mismo. Es necesario porque aún hay cuestiones irresueltas, no se han alcanzado las expectativas en materia de justicia y de mejora en materia de seguridad de las guarderías y centros de cuidado infantil, esperadas por los padres de familia y por la sociedad en general.

El incendio y la crisis son un parteaguas en la historia política y social de Sonora. A raíz del incendio de la Guardería ABC se desató una crisis que alteró agendas, objetivos y discursos en el plano político, pero también desató una nueva ola de movimientos sociales e involucramiento ciudadano.

Ante una crisis, se tienen ciertas expectativas de las instituciones y los líderes políticos, que en ocasiones pueden resultar demasiado altas; antes que nada se espera que los líderes expliquen, resuelvan y contesten a ciertas preguntas tales como: ¿Qué sucedió y por qué?, ¿Quién es responsable y en qué medida?, ¿Qué soluciones se propondrán?, ¿Cómo se evitará

una futura tragedia?. Cada grupo político querrá dar su versión del evento según sus objetivos y construirá en base a las repuestas de estas preguntas una “versión” específica de la crisis.

Sin embargo a través de la contestación a estas preguntas se espera que los líderes políticos den sentido y rumbo a la tragedia, que sus respuestas mitiguen la angustia y el *shock*. Se espera también que las acciones y decisiones que se tomaron en el transcurso de la crisis sean coherentes y den un sentido claro a las situaciones que se van desarrollando, así como una coordinación efectiva entre las autoridades.

En el manejo de la crisis de la Guardería ABC, incidieron algunos factores de manera importante, tales como el contexto electoral, la dañada legitimidad que experimentaban ciertos líderes políticos y el que funcionarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Acción Nacional (PAN), fueran socios subrogantes de guarderías del IMSS en el Estado y el País. Sin embargo, lo que evidenció el incendio de la Guardería ABC, fue mucho más allá; se exhibieron una serie de irregularidades en la estructura política, administrativa y judicial que se colocaron en la agenda de varias discusiones en torno al papel de la administración de los servicios y las políticas públicas; se expusieron deficiencias en el sistema de seguridad social, mediante el programa de subrogación de las guarderías aprobado por el Gobierno Federal del PAN, en el año 2000, así como la circulación de información que apuntaba a prácticas de corrupción y tráfico de influencias en la asignación de las mismas. Aun así, la crisis no se catalogó como una *política pública fallida*, aunque el trasfondo del hecho fue en realidad una grave falla del sistema al no garantizar los elementos mínimos de seguridad que los concesionarios privados debían de asegurar en las guarderías. El problema era que no se contaba con mecanismos eficientes de regulación y supervisión de la tarea de servicio público delegada a particulares mediante un contrato de prestación de

servicios, lo que provocó que se viera menguada la capacidad de garantizar protección e integridad (Serna, 2010).

Ante la exposición de estas fallas, el manejo de los líderes políticos reveló una incapacidad para aceptarlas y gestionarlas. Partidos, instituciones y actores políticos explotaron de diferente manera la tragedia para la consecución de propósitos específicos.

Este es un trabajo que muestra la evasión de la responsabilidad, la omisión y la manipulación de información como respuesta a la crisis de la Guardería ABC. Sin embargo, es un trabajo que no pretende dictar niveles de responsabilidad, ni solamente señalar las fallas en el manejo de la crisis, sino también poder aportar bases teóricas y prácticas para desarrollar propuestas futuras para que los líderes políticos tengan mejores herramientas para enfrentar y responder a las crisis.

II. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

Para un líder político nunca será fácil enfrentar una crisis, pues son eventos que irrumpen el orden y las rutinas establecidas (Boin & Paul't, 2003); los líderes deben tomar decisiones de manera rápida y lo más certeras posible, maximizando los recursos con los que se cuenta y muchas veces desde un estado de previsión incipiente, el cual puede afectar la calidad de la respuesta. Además, los líderes están circunscritos a los lineamientos de sus instituciones, pero muchas veces esas instituciones se ven influenciadas por objetivos de otros actores políticos, que pueden ser actores con objetivos partidistas o actores pertenecientes a otro organismo superior, estos propósitos y objetivos “externos” en ocasiones limitan o moldean la toma de decisiones y la futura planeación de las instituciones.

El problema se presenta cuando los objetivos de los actores, que deben dar respuesta directa ante las crisis, se distorsionan con otras intenciones, influenciados por otras esferas y otro tipo de propósitos; es así que los actores implicados pueden aliarse en coaliciones para la consecución de ciertos objetivos, que no necesariamente son los esperados por la población.

Cuando en el periodo de una crisis se presenta una lucha por el poder a través de un contexto electoral, generalmente la búsqueda obsesiva de culpables puede llevar a un posible manejo oportunista de las tragedias, que posiblemente impedirá la internalización, reflexión y un manejo humano de la situación, a esa búsqueda y al manejo oportunista se le llama la explotación de la crisis¹. Explotar una crisis es políticamente tentador, pero compromete la prudencia, las buenas decisiones en los asuntos referentes a las políticas de cambio e incide sobre el nivel de aprendizaje y la futura previsión (Boin, Heart, & McConell, 2009). Generalmente, si las causas de las crisis son fallas en los sistemas o las instituciones y éstas se aceptan, se pueden reflexionar las verdaderas causas de las tragedias, se tendrá una mayor comprensión del problema, entonces el nivel de aprendizaje, el cambio y la previsión será mayor. Además, se podrá tener una impartición de justicia más objetiva y parcial sobre quienes resulten implicados en la responsabilidad. Por el contrario, si las fallas se ocultan, se buscará personalizar la culpa a toda costa, evitando reflexionar a profundidad las verdaderas causas del problema; el nivel de aprendizaje, el cambio en los sistemas o leyes y la previsión será pobre; la impartición de justicia será desequilibrada y no será objetiva.

El núcleo de la investigación fue constituido por las versiones que los actores políticos utilizaron para construir y enmarcar la crisis de la Guardería ABC. La construcción de las diferentes versiones de la crisis sucedió en un contexto electoral altamente competitivo,

¹ (Boin, T' Heart, & McConell, Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests, 2009)

donde líderes políticos pertenecientes a los principales partidos en contienda (Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional) resultaron implicados en la responsabilidad de la tragedia.

Ante este contexto, la pregunta general de la investigación reside en saber si los líderes políticos incurrieron realmente en una explotación de la crisis y de qué manera lo hicieron.

La respuesta podrá dictar cuestiones referentes al aprendizaje, la reflexión y la profundización de la tragedia, así como en el impacto de las diferentes propuestas y cambios en las leyes para una futura previsión y certera respuesta ante otra crisis similar. Esto se apoya en el hecho de que la teoría que se utiliza para el análisis contempla dos aspectos, *el juego político (The Political Game)*, que se relaciona con la negación, aceptación y focalización de la culpa, y *el juego de la política pública (The policy game)*, que se relaciona con las propuestas y el grado de cambio en las políticas y programas gubernamentales.

El objetivo primario de la investigación puede enunciarse de la siguiente manera: *analizar la manera en que las coaliciones de actores políticos de PRI y PAN explotaron la crisis de la tragedia de la Guardería ABC, en el marco de las elecciones de 2009.*

Los objetivos específicos son los siguientes:

O.E.1. Identificar los marcos o versiones que las diferentes coaliciones de actores políticos de PRI y PAN propusieron como explicación de la tragedia, y para escapar o focalizar la responsabilidad.

O.E.2. Analizar el tipo de argumentación de los marcos propuestos por las coaliciones.

III. DISEÑO METODOLÓGICO

Para poder llevar a cabo los objetivos, primero se establecieron los actores que pudieron haber tenido interés en participar en la construcción de la crisis, y luego, según los objetivos en común, se dividieron en coaliciones. Haidar (2004), establece que el Estado, partidos y otros actores políticos, tanto en una campaña electoral, como en una situación poscrisis, pueden agruparse en coaliciones para la búsqueda de sus objetivos; las coaliciones pueden ser implícitas o explícitas. La teoría de la explotación de la crisis indica que las coaliciones que posicionan las diferentes versiones de la crisis están formadas por instituciones representadas por personas, y las define como “*grupos que sostienen un marco discursivo para explicar la crisis*”. La configuración política del momento en que sucedió la tragedia nos provee de una orientación para definir dos coaliciones, cuyos actores integrantes tendrían objetivos en común: coalición de actores con afiliación al PRI y coalición de actores con afiliación al PAN.

Los líderes políticos que conforman cada coalición se seleccionaron teniendo en cuenta los siguientes criterios: que representaran a un gobierno a alguna institución gubernamental en funciones; que estuvieran implicados en la atribución de la responsabilidad por la tragedia, es decir, que sus facultades institucionales les hubieran permitido hacer algo para evitar el accidente; que su posición política les posibilitara posicionar declaraciones sobre la tragedia en los medios de comunicación. La siguiente tabla muestra los actores que se definieron por cada coalición y los criterios con los que cada uno cumple:

Tabla 1. Criterio de selección para las instituciones y actores interesados en la construcción de la crisis de la

Guardería ABC

Coalición	Instituciones / Actores	Posición Política en el 2009	Actor en funciones institucionales o gubernamentales	Atribución de responsabilidades	Actor clave para posicionar marcos
PRI	Gobierno del Estado de Sonora Eduardo Bours	Gobernador de Sonora	Sí	Máxima autoridad en Protección Civil Estatal. Atribución para revisar los programas de la Unidad de Protección Civil Estatal y dotarla de los recursos suficientes para cumplir la normatividad.	Sí
	Ayuntamiento de Hermosillo 1. Ernesto Gándara	Presidente Municipal de Hermosillo	Sí	Máxima autoridad en Protección Civil Municipal. Atribución para revisar los programas de la Unidad de Protección Civil Municipal y dotarla de los recursos suficientes para cumplir la normatividad en revisiones a guarderías y centros escolares.	Sí
	2. Roberto Copado	Director de Protección Civil Municipal	Sí	Atribución para para revisar de oficio los dispositivos de prevención de incendios en la Guardería ABC, y para la revisión de lineamientos específicos en la materia.	Sí
	Comité Ejecutivo del PRI Sonora Alfonso Elías Serrano	Candidato a gobernador	No	Ninguna	Sí
	Roberto Ruibal Astiazarán	Presidente del Comité Ejecutivo del PRI Sonora	No	Ninguna	Sí
	Beatriz Paredes	Presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI	No	Ninguna	Sí
	Procuraduría General de Justicia del Estado de Sonora (PGJE) Abel Murrieta	Procurador de Justicia del Estado de Sonora	Sí	Ninguna	Sí
PAN	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) Daniel Káram Toumeh	Director del IMSS	Sí	Máxima autoridad del IMSS. Atribución para revisar los formatos de supervisión a las guarderías y los contratos de subrogación, así como proponer modificaciones. Supervisar que las revisiones en materia de seguridad a las guarderías empataran con la normatividad del IMSS y de Protección Civil Municipal.	Sí
	Comité Estatal PAN Sonora 1. Guillermo Padrés	Candidato a gobernador de Sonora	No	Ninguna	Sí
	2. José Enrique Reyna Lizárraga	Presidente Comité Estatal PAN	No	Ninguna	Sí

	3.Germán Martínez	Presidente Comité Nacional PAN	No	Ninguna	Sí
	Procuraduría General de la República Eduardo Medina Mora	Procurador de Justicia de la República Mexicana	Sí	Ninguna	Sí
	Gobierno de la República Mexicana Fernando Gómez Mont	Secretario de Gobernación	Sí	Ninguna	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Después de conformadas las coaliciones se utilizó el análisis de contenido para establecer qué actores participaron en la construcción y los marcos o versiones propuestos por cada actor. Para llevar a cabo el análisis del discurso público se seleccionaron dos tipos de fuente: medios de comunicación y documentos oficiales. Se seleccionaron cuatro medios de comunicación: el periódico El Imparcial, que tiene una cobertura en el área norte del País, y el periódico El Universal, que cuenta con cobertura nacional, así como dos noticieros locales, uno de la cadena Telemax, perteneciente al Gobierno de Estado de Sonora, llamado “Noticias Telemax”, transmitido de las 20:00 a las 21:00 horas, de lunes a viernes, y el noticiero de Canal 12, transmitido a la misma hora, perteneciente a la cadena Televisa en Hermosillo. De este último medio no se pudo obtener información, el argumento fue la inexistencia del material, ya que no se pudieron encontrar las grabaciones de 2009. Los documentos oficiales fueron videos de conferencias de prensa, boletines y desplegados de las instituciones arriba mencionadas, publicados en todos los medios locales de comunicación.

Aunque la teoría a utilizar sugiere que las crisis pueden afectar a largo plazo, el periodo que se seleccionó, es el que permite observar el desarrollo de la crisis en el contexto electoral, que comprende desde el día en que sucedió la tragedia hasta el día de las elecciones, esto es del 5 de junio al 5 de julio de 2009.

Las unidades de análisis en los medios de comunicación fueron todas las notas y entrevistas donde se mostraban declaraciones de los actores involucrados respecto a las crisis de la Guardería ABC. Esta información se procesó mediante una matriz de análisis que dividía la información en cuatro áreas: las causas, la atribución de responsabilidades, las posibles soluciones a la crisis y las implicaciones, propuestas por los distintos actores políticos. Estos cuatro elementos (*causas, atribución de responsabilidades, soluciones e implicaciones*) se explican de la siguiente manera:

Tabla 2. Matriz de análisis de la información del discurso público de los actores de coalición PRI y PAN respecto al incendio de la Guardería ABC

Evento	Unidad de Análisis	Aspecto del análisis	Elementos del análisis	A qué preguntas responden
Incendio de la guardería ABC	Discurso político de los actores e instituciones implicadas	Discurso del juego político	Marcos de causas para explicar el origen del evento. Se refieren a las diferentes versiones que se manejan para explicar las causas que originaron la tragedia.	<i>¿Qué sucedió?, ¿Cómo sucedió? ¿Por qué sucedió?</i>
			Marcos de responsabilidad para dirigir la culpa. Se refiere a quiénes y en qué grado se les atribuye la responsabilidad de los hechos ocurridos en la tragedia.	<i>¿De quién era la responsabilidad? ¿Quién no cumplió con su responsabilidad?, ¿Cómo se califica la falta a la responsabilidad? ¿En qué grado se le puede considerar culpable?</i>
			Marcos sobre las implicaciones o lo que se oculta detrás y que se desató a raíz de la crisis. Se refiere por un lado a los hechos que se encontraban ocultos, o bien, que no se les dio suficiente importancia en los medios de comunicación o en la opinión pública de primera instancia, y que salen a relucir a raíz de la crisis y se relacionan con las causas, los responsables o la capacidad de la respuesta de las instituciones. Generalmente son cuestiones negativas que agravan la crisis, como situaciones de corrupción, tráfico de influencias,	<i>¿Qué hechos ocultos salieron a relucir a partir de la tragedia? ¿Qué actores se vieron implicados en el destape de información y cómo les afecta? ¿Qué tipo de relaciones entre actores, grupos e instituciones se vieron afectadas y cuáles son las consecuencias?</i>

			enriquecimiento ilícito, falta de o deficiente planeación. Generan escándalos dentro de las crisis. Por otro lado, también se refiere a las consecuencias que se manifiestan como un conjunto de hechos y de cosas relacionados entre sí que se desencadenan a raíz de la crisis, y que difícilmente se hubieran dado fuera de ese contexto; relaciones entre actores que se ven afectadas, alteración de funciones institucionales, consecuencias para grupos terceros, entre otras.	
		Discurso del juego de la política pública	<p>Marcos sobre soluciones para mitigar la crisis.</p> <p>Se refiere a las distintas soluciones que se proponen para mitigar la crisis o para asistir a las víctimas, así como los distintos cambios, propuestas y modificaciones a leyes, reglamentos y políticas públicas para prevenir que una crisis similar vuelva a suceder.</p>	<p><i>¿Qué medidas se propusieron para dar asistencia a las víctimas?</i></p> <p><i>¿Qué medidas se propusieron para dar solución a la crisis a corto y largo plazo?</i></p> <p><i>¿Qué cambios y modificaciones se propusieron en las leyes y reglamentos para evitar futuras tragedias?</i></p>

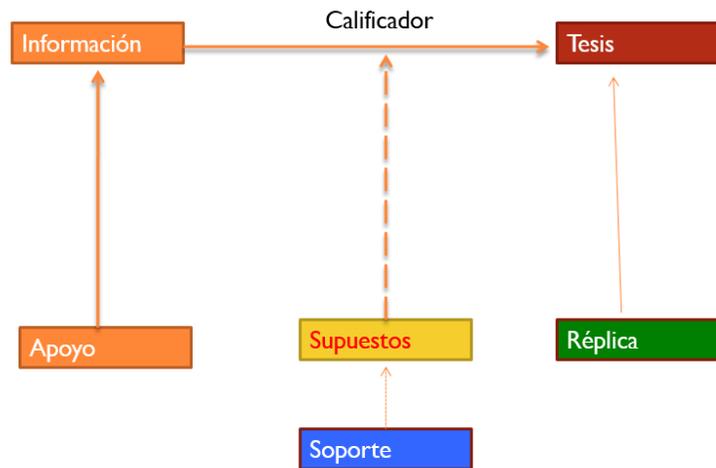
Fuente: elaboración propia

Una vez establecidas las diferentes versiones de cada actor, según la respuesta a cada una de las preguntas que se mostraron en la tabla, se procedió a analizar la argumentación de cada uno utilizando el Diagrama de Toulmin, con el propósito de definir la validez de sus explicaciones. Para esto se analizaron documentos oficiales y legales, tales como leyes y normas de protección civil, leyes y normas del Instituto Mexicano del Seguro Social, contratos y documentos relacionados con la Guardería ABC, contratos y documentos relacionados con la bodega de la Secretaría de Hacienda, peritajes y documentos presentados por las procuradurías de justicia, y declaraciones ministeriales de los actores procesados. También se analizaron los informes sobre el caso de la Guardería ABC presentados por la

Suprema Corte Nacional de Justicia (SCNJ), la Auditoría Fiscal de la Federación (ASF) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (ver anexo 1, se exponen todas las fuentes y documentos consultados).

El Diagrama de Toulmin es un método de análisis del discurso que se orienta a desarrollar diferentes tipos de argumentos llamados “argumentos prácticos”, estos argumentos se enfocan en la función que justifica la idea central, primero encuentran la tesis o idea central y después se aporta una justificación para ella. Un argumento es un razonamiento que se emplea para probar una proposición, o bien, para convencer a alguien de aquello que se afirma o se niega (Cano, 2005). Este método ayudó a observar el tipo de argumentación utilizada por los actores políticos a la hora de explicar la tragedia, culpar o proponer. Argumentar es la actividad discursiva que busca convencer a un sujeto de las pretensiones de validez que pretende demostrar. Por lo tanto, el propósito del Diagrama de Toulmin es evaluar la calidad y la validez de los argumentos y el orden correcto de la argumentación. Su modelo de argumentación es un diagrama que contiene seis componentes interrelacionados mediante los cuales se establecen los argumentos (ver ilustración 1).

Ilustración1 .Mapa de un argumento según Toulmin



Fuente: Elaboración de Nicolás Pineda Pablos (2011)

La tesis (T) es la afirmación principal y nodal cuyos méritos se tratan de establecer.

La información (I), son los hechos que fundamentan la afirmación, es decir, éstas son las justificaciones de la tesis o conclusión. Los supuestos (Su) generalmente se encuentran implícitos y permiten ver cómo es que de los datos se pasa a la conclusión, o sea, éstos son el puente entre estos elementos y pueden conferir distintos grados de fuerza a la Tesis. El calificador (es), (C) son adverbios que indican la fuerza que la información y los supuestos ofrecen, dicho de otra manera, el calificador califica o matiza la conclusión; por ejemplo, mediante las palabras: “necesariamente”, “probablemente”, “presumiblemente”, etcétera. No siempre hay un calificador en los argumentos. El apoyo (A) y el soporte (So) son los respaldos de la información, también pueden respaldar al supuesto (Su). El tipo de apoyo y soporte puede variar de acuerdo al ámbito de discusión (sistemas de clasificación, leyes, datos estadísticos, etcétera). Por último, las excepciones o réplicas (R) indican las circunstancias en que la autoridad general de las garantías o supuestos tendría que ser anulada y que podrían ser capaces de refutar la conclusión.

La tesis, la información y los supuestos son considerados como los componentes esenciales de los argumentos prácticos. Una vez establecido el diagrama, el argumento se lee de la siguiente manera: sucede que (I), debido a (A) y (So), y ya que (Su), debe suceder (T).

Por ejemplo:

Sucede que los psicólogos señalan que “la cantidad de ludópatas ha crecido desproporcionadamente” y ello causa separaciones y quebrantos en familias (I), *debido a* que hay una alta proliferación de casinos (A) y a que las regulaciones no son suficientes y no se han respetado (So); y ya que los casinos generalmente son centros de ocio y la gente pierde dinero (Su), entonces la construcción de más casinos en Hermosillo no será benéfico para la comunidad (T). Sin embargo los casinos son una fuente de empleo (R).

Para realizar el análisis es necesario definir el tipo de tesis, las cuales pueden ser de tipo fáctica, que describen un hecho; valorativa, que emiten juicios o de acción; o propositivas, que proponen cursos a seguir; después se evalúan las razones (información, apoyo, supuesto, soporte). Si la evaluación de las razones da lugar a una valoración negativa o insuficiente, el argumento no es válido y da lugar a la presencia de falacias, por lo tanto se puede considerar como un argumento falso. Las falacias se definen como malos pasos en el procedimiento de aportar razones y apoyar de manera lógica o racional una tesis (Toulmin, 2007). Las falacias se pueden agrupar en dos categorías: las falacias que siempre deben evitarse y aquellas que siempre deben cuestionarse. Las falacias que siempre deben evitarse son los errores del razonamiento, que inciden directamente en la invalidez de la tesis, éstos pueden considerarse como problemas “técnicos” en uno o más de los elementos de la argumentación. Mientras que las falacias que deben cuestionarse, son los recursos retóricos inapropiados y pueden hacer al argumento parecer falso, aunque no lo sea.

En el análisis de la argumentación de los marcos que se realizó, se identificaron los seis elementos que componían a cada uno, y posteriormente se buscó la consistencia entre ellos y la presencia de falacias. Las falacias que se encontraron en la argumentación de las versiones de la construcción de la crisis del incendio en la Guardería ABC fueron todas de tipo técnico y fueron las siguientes:

Tabla 3. Falacias que representan errores del razonamiento

Evaluación de la Argumentación	Falacia	Tipo	Característica
Falaz	Errores del razonamiento	<i>Non sequitur</i> (No procede)	a. “Una cosa no tiene que ver con la otra” b. La razón es irrelevante para la tesis. c. No hay supuesto que respalde la vinculación de la razón como apoyo de la tesis.
		Razonamiento circular o “Demanda de la pregunta” o <i>Petito principii</i> (Petición de principio)	a. Las razones repiten la tesis. b. El argumento mantiene el mismo sentido o idea si se invierten los términos del razonamiento. c. Se usa de un modo implícito la conclusión como una premisa.
		Supuesto falso O “Envenenamiento del pozo”	a. Supone cosas sin pruebas. b. Razón inválida o sin evidencia.

Fuente. Realizado por Adilene Montoya (2014)

Por último se resume la metodología en el siguiente cuadro:

Tabla 4. Resumen de la metodología

Instrumento	Unidad de análisis	Instituciones	Fuente	Análisis de datos	Objetivos
<i>Análisis de contenido</i>	a) Desplegados y comunicados de prensa de las instituciones y actores involucrados b) Notas donde se presentan declaraciones de los actores respecto a la tragedia e) Entrevistas a los actores donde hablan de la tragedia	Coaliciones 1. Partido Revolucionario Institucional: a) Gobierno del Estado de Sonora b) Gobierno del Municipio de Hermosillo c) PGJE d) PRI 2. Partido Acción Nacional: a) IMSS b) PAN c) PGR d) Gobierno de la República	Periódico El Imparcial Periódico El Universal Noticiero Telemax Boletines de prensa, conferencias, comunicados.	a) Las causas del evento b) La atribución de responsabilidades c) Las implicación de la tragedia d) Las soluciones a la crisis	1. Establecer todos los marcos propuestos para interpretar la tragedia. 2. La construcción específica de la crisis por parte de cada coalición.
<i>Diagrama de Toulmin</i>	Marcos establecidos por el análisis de contenido	Las participantes en la creación de los marcos	Resultado del análisis de datos, llevado a cabo por análisis de contenido Leyes, normatividades y documentos legales.	Argumentación de cada uno de los marcos sostenidos por las coaliciones.	Conocer las tesis y razones que sostienen cada marco, y evaluar la validez de cada uno identificando falacias a través de al diagrama de Toulmin.

Fuente: elaboración propia

El trabajo está compuesto por cuatro capítulos. En el capítulo uno se describen los antecedentes teóricos y académicos del estudio de la respuesta política a las catástrofes, así como el material producido hasta el momento sobre el evento de la Guardería ABC; se describe también el marco teórico, cómo se define una crisis, cómo se construyen simbólicamente a través del discurso, qué factores influyen en la respuesta de los actores

políticos, y se describe el escenario y el proceso de la teoría de la explotación de la crisis, la cual guiará la investigación.

En el capítulo dos se da una descripción del escenario contextual y coyuntural del evento de la tragedia tanto a nivel nacional, como a nivel local, así como una descripción del proceso electoral de 2009 en Sonora, antes del día de las elecciones. También se describen las fallas en las que incurrió la política de la subrogación de guarderías del IMSS que influyeron de manera determinante en la magnitud de las consecuencias del incendio, y se describe el perfil de los socios subrogantes en México y en Sonora. Se da una breve reseña sobre los antecedentes de la Guardería ABC, algunas irregularidades en su operación y el perfil de los socios que conformaban la sociedad, sus nexos comerciales y políticos.

Es importante mencionar que específicamente, para lograr los objetivos del capítulo dos se realizó una investigación sobre los socios de la guardería ABC y los socios subrogantes en el estado de Sonora. Se realizó una búsqueda por internet de los nombres de todos y cada uno de los socios de guarderías subrogadas en Sonora que aparecen en la lista del IMSS, para determinar su ocupación, específicamente, si son o fueron funcionarios públicos o empresarios y sus cargos. Si son o fueron funcionarios públicos sus nombres aparecen en documentos oficiales o en las páginas web de cada dependencia y están disponibles en línea gracias a las disposiciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos personales (INAI), cuyo objetivo es garantizar el derecho de acceso a las personas a la información pública gubernamental.

Si son empresarios sus nombres aparecen en línea, en las páginas web que utilizan para publicitar sus empresas.

Por otro lado para determinar las relaciones familiares y de amistad de los socios de la guardería ABC con otros funcionarios y empresarios, se recurrió a otros medios de comunicación diferentes a los mencionados en la metodología, los cuales se citan a lo largo del capítulo dos.

En el capítulo tres se aborda la construcción de la crisis, las diferentes versiones que los grupos políticos utilizaron y cómo se enmarcó el evento, qué actores e instituciones participaron en la construcción, y a qué marcos se les dio mayor difusión en los medios de comunicación analizados.

En el capítulo cuatro se analizan las estrategias que utilizaron las instituciones y actores para escapar de la culpa y dirigir la responsabilidad, el nivel de cambios en las políticas relacionadas con la subrogación y protección civil, y por último se habla de la implicación electoral de la tragedia en las elecciones de 2009.

1. El discurso y la respuesta de los actores políticos ante las crisis

En el siguiente apartado se presentan los antecedentes académicos del objeto de estudio y se describirán los conceptos del marco teórico. Se definirá qué es una crisis y sus características, se explicará cómo se “construyen” las crisis a través del discurso, preparando el escenario para después desglosar la teoría de la explotación de la crisis.

1.1.El estudio de la respuesta política ante las crisis, un campo apenas explorado

La investigación sobre las catástrofes y su incidencia en el campo político es un área relativamente nueva que empezó a desarrollarse y a adquirir relevancia a partir de los finales de la década de los 90's (se pueden mencionar como trabajos pioneros el de Abney & Hill, 1966, y el de Albala-Bertrand, 1993) (ver anexo 2 para consultar trabajos significativos en esta área). Fue en el marco del desarrollo de las teorías de la *sociedad del riesgo* de Ulrich Beck (1997), y de la *sociedad líquida* de Zygmunt Bauman (1999), que hubo un cambio de paradigmas en la investigación de las crisis: las catástrofes pasaron de ser consideradas como hechos fortuitos, obras solamente del destino y la naturaleza, a ser vistas como consecuencias de las obras del hombre. A grandes rasgos la *teoría del riesgo* argumenta que vivimos en una sociedad donde la clase política, en vez de evitar, incide en la creación de riesgos, pues el Estado se ha vuelto incapaz de proteger a los gobernados, ya que ha perdido poder político ante la iniciativa privada y otras instituciones; hay un colapso en la planificación los líderes a largo plazo, por lo que vivimos en una época de fragilidad, vulnerabilidad e incertidumbre y estamos expuestos ante crisis que el Estado no puede prevenir, ni solucionar adecuadamente (Beck, Giddens, & Lash, 1997).

El campo de estudio de las crisis puede describirse como una amalgama de perspectivas provenientes desde las ciencias sociales (Rosenthal & Hart, 1989; Rosenthal, Boin, f Comfort, 2001; Drennan & McConnell, 2007), siendo la sociología, la psicología, la ciencia política y la comunicación los enfoques dominantes. Sin embargo, aunque se ha conformado con el tiempo un área especializada en el estudio de los desastres y se ha creado un importante cuerpo de trabajos invaluable en el estudio del manejo de las crisis y sus dinámicas, es poca la atención que se le ha prestado a las cuestiones relacionadas con el liderazgo, la respuesta y las prácticas de los actores políticos en tiempos de crisis.

Estos temas resultan ser no muy bien comprendidos, ya que la mayoría de los estudios que intentan abordarlos lo hacen desde una orientación que generalmente viene desde el “*management*”, que intenta establecer recetas o agrupar las conclusiones en un grupo de técnicas para lidiar con las crisis, pero pocos se han preocupado por el análisis de líneas cualitativas que profundicen en las relaciones entre individuos políticos, instituciones y contextos. Esta visión instrumental se explica por ciertas visiones funcionalistas que han inclinado los estudios de las crisis hacia una interpretación positivista, concentrándose en la dimensión del control de las mismas.

Investigaciones importantes sobre la respuesta política ante las crisis (Arjen, 2009; Boin, Maconell, & Hart, 2008; Boin & Hart, 2003) han ayudado a entender que en las reacciones, los cambios y las decisiones que se toman cuando sucede una crisis, convergen factores como la cultura organizacional de las instituciones gubernamentales, las dinámicas partidistas que las moldean, las políticas organizacionales, las dinámicas de los grupos de poder y hasta los sistemas de creencias de los líderes políticos, entre otros (Verbeek, 2003). También han demostrado que cuando el estrés rebasa los niveles óptimos, la efectividad en las decisiones decrece y se dan errores de juicio, lo que complejiza el entender la relación entre errores

humanos, tecnología y cultura organizacional. Algunos de estos estudios también han dado importancia al impacto de las crisis en los cambios en las políticas públicas (Birkland, 1997; Mcconell, 2008; Boin, Heart, & Paul't, 2009).

Desde la perspectiva del estudio de la comunicación en crisis, el foco se centra en la reacción de los políticos con los medios de comunicación y la sociedad civil. La investigación en esta área nos ayuda a entender el importante rol de los medios de comunicación en el encuadramiento de las crisis, pues resaltan ciertos aspectos de las crisis y construyen la imagen de los líderes políticos. Los estudios en este campo se han dividido básicamente en dos áreas, por un lado el tratamiento y la construcción de las catástrofes realizada por los medios de comunicación², y por otro lado la construcción de las catástrofes realizadas por los políticos³.

En relación con esto, Abney & Hill (1966), afirman que los desastres tienen un poder simbólico y significativo en el discurso político, ya que éstos provocan cambios en las agendas políticas, por lo que estudiar la construcción y el tratamiento de las catástrofes por parte de los actores políticos implica estudiar el discurso político. Los estudios del análisis del discurso son un área ampliamente estudiada desde diferentes escuelas y existen múltiples herramientas para su análisis establecidas por las diferentes corrientes y teorías (ver anexo 3).

² Anderson, 1969; Adams, 1986; Hewitt, 1983; Rubin, 1987; Sand & Weistein ,1987; Garcia, Favila y Perez, 2010; Sehgal, I., 2005; Sood, R. Stockdale, G. & Rogers, E. M., 1987, Castells, 2003, 2007.

³ Mayer, 1995; Ygengar, 2005; Olmedo, 2005; Aquiles Chihu, a2006, b2006; Boin, Hart, Maconell, 1993, 2001, 2006, 2009; Vara, Virgili ,2006; Van Dijk, 2006; Cortiñas Pont 2006; De la Cruz y Nieto, 2009; Cabantous, Gold, 2009; Druckman, 2009; Hart, Boin, Maconell , 2009; Cienki , 2009; Viñas, 2009; Baden (2010), Leal Martínez,(2013), Lakoff (2007) Pasarelli, Tabellini (2013), Islas, Hernández,(2013), entre otros.

Estudios sobre la catástrofe de la Guardería ABC

Acerca de la investigación realizada sobre el incendio de la Guardería ABC, el libro más reciente es el de la periodista Lourdes Encinas (2015), “*49 razones para no olvidar*”, el cual hace un recuento periodístico sobre los hechos, datos y el seguimiento del caso de la guardería. También se han realizado varios trabajos de investigación que abordan cuestiones como el sentir de los padres de familia y los efectos sociales y políticos de la tragedia en Sonora (Carrillo, Toscana, Martínez, 2011), (Poom, 2009), (Espinoza, 2012), (Cuamea, 2014)⁴. Se han realizado algunos documentales como “*La hora de la siesta*” y “*ABC nunca más*”. No hay hasta el momento una investigación sobre el análisis del manejo del discurso de los líderes políticos frente al evento de la Guardería ABC o sobre manejos oportunistas del caso.

⁴ Los trabajos de Mario Alejandro Carrillo Luvianos, Alejandra Toscana Aparicio y Rubí Martínez Rangel (2011), y de Juan Poom (2009), hablan sobre el impacto de la tragedia en los resultados de las elecciones y el comportamiento electoral para gobernador, presidente municipal y congreso local, desde una perspectiva enfocada a los resultados y al contexto electoral; los trabajos de Alejandro Espinoza Granados (2012) y Alejandra Flores Cuamea (2014), se enfocan en los efectos de la tragedia en los ciudadanos, desde un punto de vista más sociológico; el primero en el ámbito de las prácticas políticas y la intención del voto y el segundo en el ámbito de la politización ciudadana y la reconfiguración de las concepciones, percepciones, creencias, actitudes, valores, emociones y prácticas que emergieron de los ciudadanos ante el suceso trágico de la Guardería ABC; el trabajo de José María de la Serna Garza (2010), titulado *Globalización, Gobernanza y Estado: Caso Guardería ABC*, aborda la tragedia desde un enfoque político-administrativo argumentando que la tragedia puso en evidencia que el Estado era ineficaz en su función básica de garantizar la seguridad e integridad física de las personas, al no contar con mecanismos eficientes de regulación y supervisión de la tarea de servicio público delegada a particulares a través de una subrogación mediante un contrato de prestación de servicios, ya que México no cumple aún con las condiciones óptimas de regulación y penalización para estos mecanismos.

1.2. Definición y construcción de una crisis

Una crisis generalmente se relaciona con la palabra “*desastre*”, “*catástrofe*” o “*tragedia*”; estos términos se refieren a un suceso fatídico que altera el orden regular de las cosas. Una *catástrofe es el cambio brusco del estado de un sistema dinámico, que tiene lugar a partir de la alteración de uno de sus parámetros* (Birkland, 1997). Un desastre se entiende como *un evento inesperado en el que las comunidades son socialmente alteradas y físicamente lastimadas* (Kreps, 1989), éstas se perciben como vulnerables y este hecho generalmente *desata un periodo de crisis*, que altera la vida de las víctimas y los implicados (Bankoff, 2003).

En términos sociológicos, las crisis comprenden una fase donde la principal característica es que las instituciones pierden fuerza y orden, se muestran como deficientes y sus funciones y respuestas son generalmente cuestionadas. Para los actores políticos una crisis se produce cuando ellos experimentan “ *una grave amenaza a las estructuras, a los valores fundamentales y las normas de un sistema que, bajo la presión del tiempo y las circunstancias inciertas requiere tomar decisiones vitales* ” (Rosenthal , Charles y Hart , 1989) . T’ Hart argumenta que *una crisis representa siempre una disrupción de los marcos simbólicos pre-establecidos que legitiman el orden social-preexistente, ya sea por un evento exógeno, como un desastre natural o por acciones deliberadas de grupos de poder*. Las crisis generalmente son *seguidas de otras crisis e implicaciones*, estas implicaciones también son diferentes para cada actor político y cada actor les conferirá un sentido diferente (Boin, McConnell, & Hart, 2009).

Hay tres componentes que definen los fenómenos de las crisis, *la amenaza, la urgencia y la incertidumbre*. Las crisis se producen cuando los valores fundamentales o los sistemas vitales de una comunidad se ven bajo *amenaza*, valores ampliamente compartidos como la seguridad, el bienestar y la salud, la integridad y la equidad se convierten en algo inestable como resultado de la violencia, la destrucción, el fracaso de las políticas u otras formas de adversidad. Sin embargo, el tamaño de la *amenaza* no se puede derivar contando el número de cuerpos o la cantidad de daños materiales, pues los impactos psicológicos y sociales varían en función de las expectativas culturales sobre las percepciones de orden y la seguridad que están establecidos entre las diferentes comunidades y organizaciones políticas, y en función de la cultura de la prevención y la experiencia previa para manejar crisis (Quarentelli, 1998); (Perry & Quarentelli, 2005).

El sentido de *urgencia* se experimenta cuando se deben tomar decisiones en contra del tiempo y bajo la presión de múltiples factores como las demandas sociales y los medios de comunicación. El sentido urgente de una catástrofe invita a actuar inmediatamente con los recursos que se cuenten, y el grado de preparación influirá decisivamente en el sentido que se le confiera a la urgencia.

En una crisis, la percepción de amenaza se acompaña de un alto grado de *incertidumbre* y ésta se refiere tanto a la naturaleza, como a las consecuencias potenciales de la amenaza en desarrollo. Aunado a estos tres elementos, la literatura de las crisis también ha establecido dos hechos alrededor de los desastres y las crisis: la *primera es que un desastre será siempre un evento político* (Olson & Gawronnsky, 2003). Primero porque la sola ocurrencia de una catástrofe evidencia que algo falló, fallaron los políticos o fallaron las políticas (Birkland, 1997). Y segundo porque la atención de la gente se posa sobre los líderes y su respuesta a la tragedia; el evento está en la mira de todos.

Algunos autores afirman que ninguna tragedia es fortuita y que el simple análisis de las prácticas políticas es el mejor predictor de éstas (Blaikie ; Canon ; Wisner, 1996).

La segunda es que una crisis es generalmente un agente de cambio (Birkland, 1997) , pues regularmente trae consigo procesos de transformación, que siempre van ligados a la evaluación de la situación legal, política y social. Este proceso implica cambios no sólo en las políticas y el manejo de éstas, sino también en los gobiernos, por lo que se afirma que una catástrofe siempre viene seguida de un proceso de *inestabilidad política (political unrest)* que genera cambios (Olson & Drury, 1997). Algunos autores ven a los desastres como “*coyunturas críticas*” (Olson & Garownsky, 2003) que redefinen cursos políticos, sociales e incluso históricos, es por eso que se afirma que las crisis no tienen temporalidad, pues sus efectos e implicaciones son totalmente impredecibles.

1.2.1. La construcción simbólica de las crisis y el discurso político

Una crisis siempre conlleva una construcción simbólica (Hart, 2007) y se convierte en el dominio de múltiples realidades y cogniciones contradictorias, por lo tanto, por quién, cómo y por qué un evento es percibido como una crisis siempre será objeto de diferentes interpretaciones. Lo que realmente define a una crisis, son los juicios de valor y no el evento en sí mismo que la desató (Boin & Hart, 2009). Martin Barbero lo explica de otra manera, “*la chispa de la protesta por los tóxicos, no salta desde los tóxicos, sino desde la definición de toxicidad. Sólo quien define los límites de la inocuidad y la tolerancia de los tóxicos, establece valores, límites, amenazas aceptables y riesgos subyacentes* (Barbero, 2001). La interpretación de las crisis depende de la percepción que los líderes políticos tengan sobre la magnitud de los eventos, el grado en que se vean afectados y las oportunidades que se tengan

para resarcir el daño. En otras palabras, cada desastre apela a la construcción de uno o varios discursos políticos.

El instrumento más importante del manejo de una crisis es el lenguaje, por ello se dice que las crisis *son en sí mismas un acto retórico de gran complejidad* (Hart, 2008). En el análisis del discurso muchas veces lo que no se dice puede ser aún más relevante que lo que se dice. Julieta Haidar (2004) define el discurso político como la sucesión de palabras que se comunican al público a través del actor político, producida por las instituciones relacionadas con el poder y condicionada por la cultura del país. Así en cada crisis se buscará dar significado y sentido a las prácticas e interacciones sociales que conforman la realidad, reflejará como el interlocutor se interpreta a sí mismo y cómo se construye al adversario, producirá, reproducirá y transformará prácticas sociales, culturales e históricas. Ante una crisis los actores políticos deben dar respuesta a las siguientes cuestiones: las causas o explicación a la tragedia, la atribución de responsabilidades, las implicaciones de la tragedia y las soluciones a las crisis. Las diferentes respuestas a cada uno de estos temas serán diferentes versiones o *construcciones* de las crisis.

1.2.2. Estrategias discursivas para construir y mantener el control retórico ante las crisis: el enmascaramiento y el enmarcamiento

Algunas de las estrategias que utilizan los grupos políticos para mantener el control retórico son *el enmascaramiento y el enmarcamiento (framing)* (Hart, 2008).

El enmascaramiento: consiste en tratar de desviar la atención de las deficiencias del sistema, para que el foco de las causas de la tragedia no se centre en las fallas de los programas o las

políticas públicas de seguridad, salud u otras. Se busca que no se le culpe al sistema, sino que la responsabilidad caiga en hombros de “personas” y no de instituciones, pues el que la crisis se perciba como causa de *“una política fallida”* implicaría cambios radicales en el sistema y grandes costos para los gobernantes. No necesariamente implica la negación de la responsabilidad, sino que el origen de las causas no se atribuirá a las políticas, el sistema o los programas.

El *enmarcamiento* o *framing*. La palabra “marco”, proviene de la teoría del “*framing*” o “*encuadramiento*”, la cual consiste en *seleccionar y subrayar algunas facetas de los eventos o asuntos, estableciendo conexiones entre ellos de manera que se promueva una interpretación, una evaluación y/o una solución particulares* (Druckman, 2001). Estos marcos o encuadres producidos por el gobierno en turno, sus partidarios, sus oponentes y críticos, circulan por medios tradicionales (prensa, radio, televisión) y digitales (correo electrónico, listas, periódicos electrónicos, blogs, sitios de organizaciones y redes sociales). Un encuadre o marco es una estructura mental que conforma nuestro modo de ver el mundo (Lakoff, 2007) y es efectivo por su característica heurística o de atajo mental, y brinda a las personas una forma rápida y fácil de procesar información. En un nivel retórico, las crisis pueden ser nombradas como un “*incidente*”, un “*accidente*”, una “*tragedia*”, una “*política fallida*” (*policy fiasco*) o un “*escándalo*” y cada definición persigue y consigue distintos fines. Cada uno de estos términos evocan distintos significados cognitivos y emocionales, y conllevan diferentes grados de atribución de las responsabilidades.

1.2.3. Factores que influyen en la respuesta a las crisis

Antes las crisis se esperan de los líderes políticos 5 tareas críticas (Boin, Hart, Stern, Sundelius, 2007):

- a) Proporcionar sentido a la crisis: los líderes deben evaluar la amenaza y determinar de qué se trata la crisis. Los ciudadanos esperan que se les explique el nivel de amenaza de la crisis y que se hará para resarcir dicha amenaza. Esperan saber ¿cuál es el plan, las metas y los objetivos?, hacia donde lleva el curso de la crisis.
- b) La adopción de decisiones: se espera que los líderes hagan una correcta gestión y jerarquización de los recursos disponibles para poder responder de una manera acertada a lo que implica la crisis.
- c) Proporcionar significado a la crisis: en una crisis se espera que los líderes reduzcan la incertidumbre y que proporcionen una narración autorizada y fiable sobre lo que está pasando y porque está sucediendo. Los líderes deben dotar de un significado a las crisis de tal manera que puedan ser capaces de gestionarlas.
- d) Terminación de la crisis: los gobiernos, por los menos los democráticos no pueden permitirse vivir en “modo de crisis”; tendrán que asegurarse que un sentido de normalidad regrese tarde o temprano, en el momento oportuno y conveniente. La rendición de cuentas políticas sobre lo que se ha hecho y lo que no para resarcir la situación es fundamental para la terminación de las crisis.
- e) Aprendizaje: la experiencia de las crisis ofrece una enseñanza potencial para la planificación de contingencias y la preparación para futuras crisis; se espera que todos los actores involucrados, estudien las lecciones y las reincorporen en las prácticas organizativas, las políticas públicas y las normas legales.

La calidad y la realización de estas tareas dependerá de un cumulo de factores externos e internos, ya que numerosas organizaciones y grupos están involucrados en la implantación de las decisiones de las crisis (ver tabla 1).

Tabla 1. Factores internos y externos que influyen en el manejo y respuesta de la crisis

Factores internos	Factores externos
La arquitectura política. Configuración de partidos políticos en los gobiernos Posiciones políticas de los líderes dentro de los partidos y de los gobiernos Las estructuras institucionales Contextos y recursos La Planeación y preparación Cultura de manejo de crisis Personalidad de los gobernantes Proceso de toma de decisiones (grado de centralidad)	Medios de comunicación y opinión pública Representación de intereses (empresarios y organizaciones) Factores internacionales

Fuente. Elaboración propia en base a McConell (2008).

Factores internos

La *arquitectura política* esencialmente juega un papel fundamental en las decisiones políticas, tanto *la configuración de partidos políticos en los gobiernos* (qué partido ocupa la presidencia, si se es minoría o mayoría en las cámaras, o en los gobiernos en los estados), como las *posiciones políticas de los líderes dentro de los partidos y de los gobiernos* (qué tanto apoyo y legitimidad reciben dentro del partido les garantiza cierto grado de respuesta y respaldo por parte de la maquinaria partidista, así como el compromiso ante los líderes partidistas les resta independencia en la toma de decisiones). Esto se explica porque como organizaciones gubernamentales, la manera en la que se responderá al cambio está influida por los objetivos de una afiliación mayor, que es el partido. Muchas veces sus objetivos

influyen en su pensamiento y comportamiento, y por lo tanto en los productos de su labor; los objetivos del partido pueden volverse objetivos de las instituciones gubernamentales. Por otro lado, las organizaciones, sus reglas y las situaciones de fidelidad entre actores, pueden también moldear las respuestas racionales de los actores políticos.

Las *estructuras institucionales* se refieren a la forma de integración de las dependencias y entidades de la administración pública, los organismos de coordinación entre la federación, estados y municipios, y las representaciones de los grupos sociales que participan en las actividades de respuesta y planeación.

Los *contextos* tienen que ver con momentos o coyunturas políticas, por ejemplo: en contextos electorales, la pasión y la efervescencia por ganar una elección terminan siendo determinantes para las decisiones políticas de los grupos opositores y de los gobernantes. Se esmeran más en la comunicación y credibilidad de sus marcos o versiones de las crisis, para dirigir la culpa en pos de los objetivos partidistas, que en la internalización de la crisis y sus verdaderas consecuencias a largo plazo. Si se ha de ganar una elección no hay tiempo para reflexionar, solamente para convencer.

Los *recursos* tienen que ver la disponibilidad de créditos y dinero que muchas veces está condicionada por la arquitectura política. La *planeación y preparación* tienen que ver con los hábitos de prevención, si se está preparado para accidentes de gran magnitud, si se escatiman recursos para la prevención; generalmente los líderes políticos privilegian el “ahora” y no el “futuro lejano” a la hora de asignar recursos.

La *cultura del manejo de crisis* se relaciona con las diferentes maneras de responder a las crisis, incluso con hábitos históricos, si se tiende a personalizar la culpa en vez de culpar a las instituciones, de qué manera se internaliza y se presenta la responsabilidad.

La *personalidad de los gobernantes*, su sistema de creencias, sus valores, el manejo de la presión y estrés también son factores que influyen en la toma de decisiones.

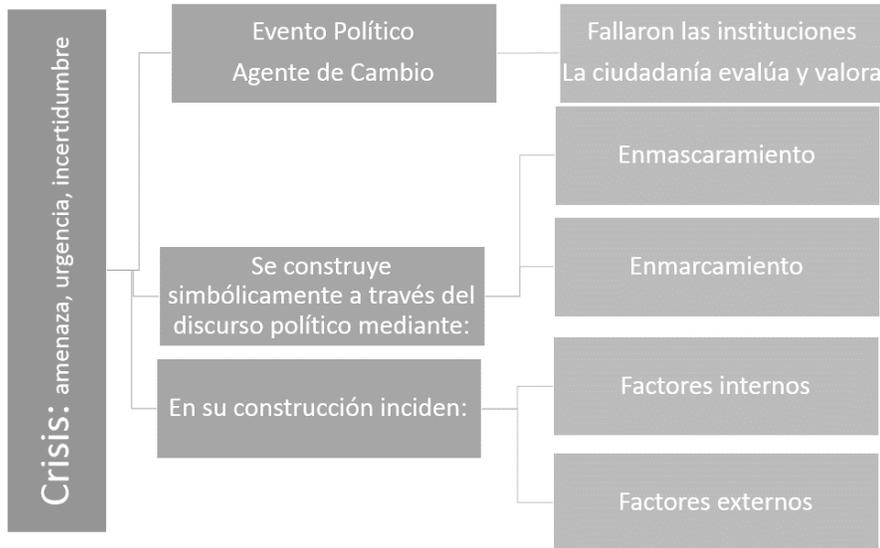
Por último, *el grado de centralidad en el proceso de toma de decisiones* también es un factor importante que decide no sólo acciones, sino también recursos que facilitará o dificultará la aplicación de las decisiones.

Factores externos

Los *medios de comunicación*. Los medios serán actores decisivos en la construcción de las crisis que apoyaran o disientirán de las versiones oficiales que los políticos elaboren para explicar las crisis, pues conforman la arena de la contienda en la construcción de las crisis. Sobre este tema se profundizará más adelante.

Los empresarios y organizaciones externas también pueden ejercer presión o colaborar en el apoyo a las decisiones de los actores políticos. Los *factores internacionales* como las buenas o malas relaciones con otros países o el papel que actores extranjeros juegan dentro de las crisis tendrán un papel importante en las decisiones. El siguiente cuadro muestra los elementos claves para poder comprender los factores que influyen en la construcción y la respuesta a una crisis.

Ilustración 1. Elementos que influyen en la construcción y la respuesta a una crisis



Fuente. Elaboración propia

1.3. La explotación de las crisis (*crisis exploitation*)

Un objetivo recurrente en la construcción de una crisis es sacar ventaja de ella o explotarla. La teoría de la explotación (Boin, Hart y MCconell, 2006) fue desarrollada hace menos de diez años. Nació como un esfuerzo para explicar cómo las crisis afectan y son manejadas de manera diferenciada entre líderes y oposiciones en diferentes contextos, logrando diferentes niveles de cambio en el sistema y el gobierno:

Esta teoría concibe a las crisis como *armas políticas* y se define como *la utilización estratégica mediante la retórica y el discurso político de las crisis para alterar la legitimidad del gobierno en turno, sus actores institucionales o sus políticas, ya sea por parte de grupos externos o de grupos opositores* (Boin, Hart, MCconell, 2006). *El explotar las crisis, aunque es políticamente tentador, generalmente compromete la prudencia y las buenas decisiones en los asuntos referentes a las políticas públicas de cambio y atenta contra la deliberación democrática.*

La lucha de discursos se genera a través de una lucha de marcos y contramarcos (*counterframes*) por parte de los actores políticos para explotar la crisis y obtener ventaja de ella. El objetivo es que su marco se acepte como la narrativa dominante, que moldee o, incluso, que manipule la realidad y que conduzca a una toma de decisiones enmarcada. Estos marcos intentan responder, como ya se mencionó antes, a las causas de las crisis, la imputación de responsabilidades, las implicaciones y las respuestas o soluciones. Los grupos que participan en esta lucha son los gobiernos, partidos, instituciones, así como organizaciones civiles que buscan explotar la versión de la crisis conveniente para defender

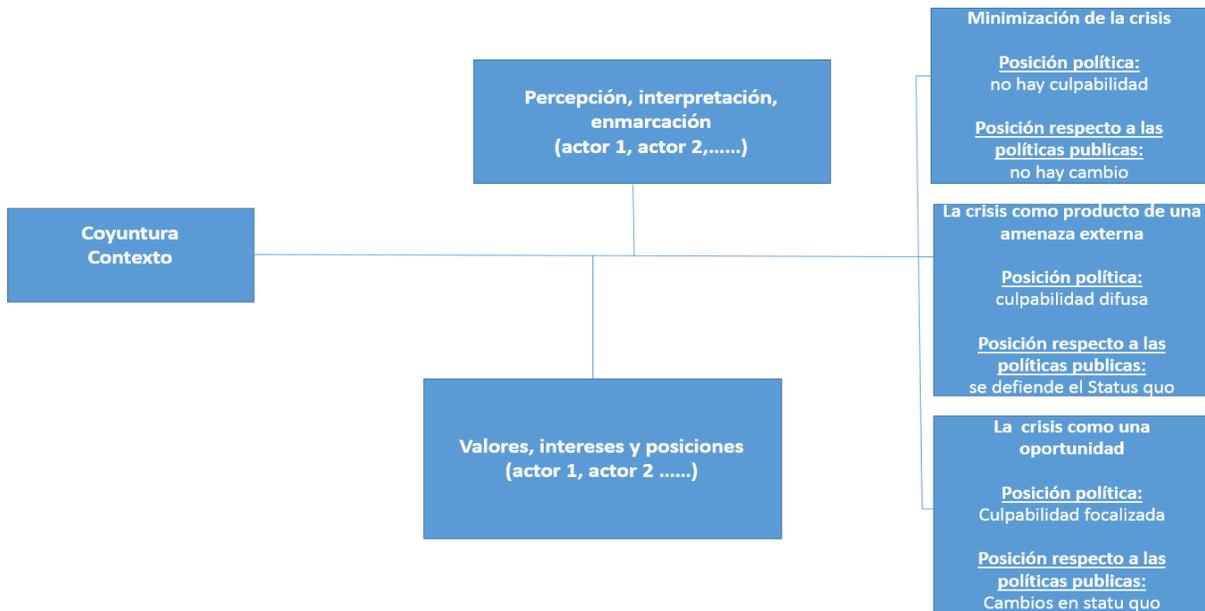
y fortalecer su autoridad, atraer o distraer a la opinión pública, desplazar o colocar grupos de poder o políticas públicas.

De la explotación de la crisis se pueden estudiar dos aspectos: por un lado, la naturaleza y profundidad de los cambios en la legitimidad de los actores gubernamentales e institucionales (como parte del esfuerzo de las oposiciones), que da lugar al juego político (*the political game*), y por otro, la naturaleza y el grado de cambio en las políticas públicas como respuesta a la crisis que da lugar al juego de la política pública (*the policy game*); ambas variables se medirán en este trabajo, sólo desde la *perspectiva del discurso político y la retórica*. No se profundizará en el cambio de las políticas, ni se medirán los impactos en la legitimidad de los gobernantes.

1.3.1. La lucha de marcos (*Frame contest*)

La lucha de marcos se comprende generalmente a través de tres marcos principales, como lo muestra la ilustración dos.

Ilustración 2. La crisis como una lucha de marcos



Fuente: Boin, Hart, McConell, 2009.

1-La negación/ minimización de la crisis. Dentro de este marco los eventos se proponen solamente como un accidente desafortunado, por lo tanto, se advierte que no debe haber repercusión alguna en el sistema político o en las políticas públicas. No hay sujetos reales a quienes hacer responsables, la causa puede ser la naturaleza o el azar como un evento fortuito y como parte de los riesgos de la vida, por lo que no hay necesidad de hacer cambios significativos en el Statu Quo. El discurso entre líneas es: *“El evento es simplemente un caso fortuito, no se podía prevenir y lo más seguro es que no vuelva a suceder, no hay por qué alarmarse; no hay porque hacer cambios”*. La literatura de la gestión de las crisis establece

que utilizar este marco conlleva riesgos latentes; el primero es ser acusado de “ceguera” o “pasividad” ante hechos que se negaron como importantes, pero que tuvieron repercusiones significativas; y el segundo es de ser calificado como mentiroso o manipulador. Cuando ocurren eventos grandes y altamente destructivos como huracanes, inundaciones o terremotos, no es posible utilizar la negación o minimización, sólo es factible cuando es un evento fortuito o ambiguo que no afecta a gran cantidad de personas, sin embargo, si el evento revela prácticas como malos manejos o corrupción involucrando a actores políticos importantes, instituciones o estructuras políticas, este marco se vuelve políticamente insostenible o totalmente ilógico y puede sufrir un efecto “*boomerang*”, dependiendo de las variables históricas, culturales y políticas. Generalmente en situaciones donde la negación/minimización de las crisis no representa una opción creíble, surgirá sin duda un contramarco de ataque para focalizar la culpa en otro actor. La negación de la severidad de la crisis puede traer consecuencias, puede ser que la crisis se acepte pero que la respuesta de ayuda o asistencia no sea la adecuada por no entender la dimensión simbólica del desastre. Como la postura respecto a las políticas es la de no realizar cambios, probablemente se dejaron de hacer modificaciones valiosas a las leyes que ayuden a prevenir futuras crisis.

2-El evento como una amenaza crítica – Esta versión de la crisis consiste en aceptar la severidad de la crisis, pero dirigir los eventos hacia la definición y construcción de una amenaza crítica que es atribuida a causas externas, que estaban ahí antes de que los eventos sucedieran y que salen del control del gobierno y sus actores (grupos terroristas, grupos radicales, etc.). *Explicar es culpar* (Boin, McConell, & Hart, 2008), así que la responsabilidad se convierte en un hecho endógeno, focalizando la responsabilidad en actores políticos, grupos rebeldes o radicales ubicados dentro de la misma arena nacional (grupos

rebeldes), o se pueden exogenizar en actores fuera de la arena política nacional (terroristas internacionales, etcétera); cualquiera de las dos versiones buscan liberar de responsabilidad al gobierno, mediante la construcción de “*enemigos*”, al cual se le atribuirán ciertas características que sirvan a los objetivos gubernamentales, buscando posicionarse como los “*controladores de la crisis*”. La intención es fortalecer la legitimidad y el apoyo (véase la actuación de George Bush y Gulianni ante los eventos de 9/11). El discurso se puede leer en las siguientes líneas: “*Sí, el evento es grande, grave y urgente, pero no es nuestra culpa, por lo tanto todos necesitamos mantenernos unidos para superar esta infortunada tragedia y a este terrible adversario*”.

El tipo de responsabilidad que se le atribuye al gobierno es difusa, pues aunque se le puede acusar parcialmente de no haber podido evitar la catástrofe, los gobiernos se alzarán como los responsables de defender a las víctimas, en el papel de proteger la integridad de las personas ante la adversidad, y si para tal efecto se necesitan cambios en las políticas se darán “*sólo para el bien de los ciudadanos*” y dentro del control gubernamental, sin alterar el Statu quo. Este marco también puede construirse después de haber manejado el marco 1 y haber perdido el control, porque no fue creíble. Como medida se buscará dirigir la responsabilidad hacia algún agente externo y se tratará de centrar un efecto de causalidad (*los agentes externos buscaban ciertos objetivos “por lo tanto hicieron tal acción”*).

El manejo del miedo juega un papel sustancial en la comunicación de este marco, ya que en situaciones de crisis, pero especialmente en presencia de una amenaza, lo racional pasa a segundo término. Se trata de la gestión un miedo irracional a partir de una posición específica, esto es porque una respuesta afectiva a las crisis altera la manera en la cual la información es procesada, recibida y evaluada e incorporada a las atribuciones de responsabilidad (Rae & Maestas, 2014).

3-*La maximización del evento y la búsqueda de oportunidad*- En este marco se toman los eventos como una *oportunidad crítica para exponer las deficiencias del sistema o en el statu quo* y dirigir la responsabilidad completa a los actores gubernamentales ante sus faltas e irresponsabilidad, con el propósito de deslegitimar y movilizar el apoyo para su remoción. El discurso que se puede leer entre líneas es *“el evento es importante, es terrible y la atención es urgente, y lo es porque los actores políticos que nos gobiernan y sus programas han fallado y deben ser reemplazados”*.

El marco 3 es una acción estratégica en la búsqueda del poder, principalmente, pero también conlleva riesgos, el más significativo es el de caer en comportamientos oportunistas, en el afán de cumplir el objetivo de remover al gobernante, o en el caso de una elección impedir a toda costa que gane el opositor. Un manejo político oportunista se define como la *acción de desnaturalizar algún evento, con el fin de confundir y distorsionar su naturaleza y elementos constituyentes, en búsqueda de algún propósito ulterior en beneficio personal o del grupo, y generalmente sólo se da bajo ciertas condiciones políticas y sociales que permiten su producción y reproducción*. Se entiende como la política consciente y práctica de tomar ventaja egoísta de las circunstancias con *poco respeto por los principios o las consecuencias* para los demás en situaciones donde las creencias, la ética y los valores se ponen a prueba o desafío.

Algunos autores establecen que en el campo informativo un evento manejado de manera oportunista *“desnaturaliza y corrompe”* mediante esfuerzos premeditados para equivocar, distorsionar, ocultar información, con el propósito de ofuscar o confundir, y que contribuye a hacer que el fenómeno en cuestión sea aún más problemático y confuso, con consecuencias imprevisibles.

El manejo oportunista pretende que se den *juicios no por su calidad o su valor intrínseco, sino por la real o supuesta filiación política de sus creadores, o bien, según sus propósitos* (Krause, 2012). En otras palabras, la argumentación en términos de manejo oportunista será *falaz y por lo tanto falsa*, apelará directamente a las emociones tratando de causar ciertos sentimientos para el rechazo o la aceptación de ciertos actores; no buscará su razonamiento, ni su comprobación. Esto, como se mencionó antes, hace que el aprendizaje después de las crisis no sea factible. Por otro lado, la literatura de las gestiones de los desastres afirma que los manejos oportunistas tienen más probabilidad de darse en ciertos contextos, la cultura política y administrativa jugarán un papel crucial.

Olson y Drury (1997) argumentan que el manejo oportunista de las catástrofes generalmente ocurre en países donde se considera que la respuesta de gobierno fue insuficiente, cuando hay víctimas fatales y cuando éstas, y la cantidad de pérdidas materiales, se consideran altas y evitables presuntamente a causa de la ineficiencia de los gobernantes.

Los estudios indican que en aquellos países que comparten ciertos rasgos que caracterizan, generalmente, a las democracias en vías de desarrollo, es más probable que una catástrofe pueda manejarse de manera oportunista, ya que los grupos opositores se aprovechan de situaciones que puedan revelar condiciones de mala operatividad, corrupción, negligencia, un débil estado de derecho y vulnerabilidad (Achen y Bartels ,2004), (Healy y Malhotra 2010), (Alehrup (2013), (Chun-Ping, & Berdievb, 2014).

La desinformación y la ignorancia son los principales ingredientes que permiten y reproducen el manejo político oportunista, por tal razón, Williamson (1985) argumenta que las reglas y las normas sociales de los contextos donde se da el manejo oportunista, también colaboran a su existencia y ayudan a su reproducción. Estos comportamientos representan un riesgo para cualquier sistema democrático (Boin, Maconell, & Hart, 2008), porque implican el uso de

la mentira, el lucro con el dolor ajeno y colaboran a que al ciudadano, de por sí ya desencantado, agudice el conflicto con el entorno político.

Por el contrario, los estudios también revelan que las posibilidades de que se dé un manejo político oportunista tras una tragedia decrecen en los países altamente democráticos, ya que estos tienen una mejor cultura de la prevención y respuesta a los desastres, así como una mejor calidad del estado de derecho, por lo tanto será menos la tendencia que apuntará a la desestabilidad de gobierno. Generalmente quien vea a la crisis como una oportunidad, buscare cambios en las políticas y alterar el Statu quo.

1.3.2. De la lucha de marcos al juego político de la explotación de la crisis (the political game)

Después de construidos los marcos (propuestos por los diferentes grupos), mediante los cuales se interpretan las crisis, la convergencia entre éstos produce efectos y consecuencias particulares en la arena política, este es un proceso dinámico, pues a un marco viene una respuesta como contramarca, y así sucesivamente, las estrategias pueden modificarse.

La intercalación de los marcos da lugar a interpretaciones conflictivas entre gobierno y oposición; el debate y la negociación surgirá en primera instancia en el tenor de que el marco de cada quien prevalezca, más que en solucionar la crisis. Al dinamismo de los marcos se le llama el *juego político*, y se centra en la explotación de la crisis para culpar a ciertos actores políticos, así como en sus reacciones, en pos de objetivos gubernamentales o partidistas.

Gran parte del juego político residirá en las causas que se determinen como origen del evento, porque en base a eso se dirigirá la responsabilidad. En el juego político, los opositores tendrán que decidir entre simplemente buscar remover al gobierno en funciones, o ir más allá y utilizar ciertos aspectos de la crisis para minar reputaciones; ésto dependerá de los valores y

estructuras democráticas de cada pueblo y grupo político. También el factor tiempo incide sobre las decisiones en el juego político, por ejemplo, en una elección, los objetivos electorales a realizarse en tiempos relativamente cortos y estresantes, proveen de incentivos a los actores para encrudecer el juego de la culpa. Por el contrario, los actores políticos en funciones tendrán que decidir entre rechazar, difuminar la responsabilidad, o bien, aceptarla entera o parcialmente según sus recursos y posibilidades. Cuando los actores políticos buscan escapar de la culpa, utilizan excusas para librarse de ella (Olson, 2007), algunas pueden ser el a) *construir una culpa conjunta* y decir “*todos somos culpables*”, b) *culpar al contexto* y argumentar que la crisis fue producto de condiciones externas, c) *apelar a la ignorancia*, argumentar que no se sabía lo que se estaba haciendo para provocar una crisis o d) *culpar a los de abajo*, relegando la responsabilidad a trabajadores de bajo rango.

Cuando, desde un principio, la responsabilidad es muy evidente y se augura que será muy difícil escapar de ella, se acude un manejo defensivo de la crisis. El *manejo defensivo* en una crisis significa que las actividades individuales y organizacionales de la institución que se quiere librar de la culpa estarán dirigidas a evadirla a toda costa, aunque tengan que utilizar estrategias deshonestas y después se tengan que pagar altas consecuencias sociales (Hood, 2002). El esfuerzo de librarse de la culpa no será sólo un esfuerzo individual del líder, sino que será necesario el apoyo de grupos al interior de la organización, y tal vez de otros grupos políticos al exterior.

Algunas de las estrategias del manejo defensivo son, *el rebote*, que consiste en revirar la responsabilidad a cualquier otro actor o actores, mientras sea factible; la *respuesta tardía*, que consiste en retardar la entrega de expedientes, documentos y cualquier tipo de papel que sea indispensable para la explicación de las causas de la crisis; la *fabricación de datos*, que consiste en elaborar, alterar y modificar documentos para que la institución no aparezca como

responsable, o para librar de culpa a ciertos integrantes de la misma; y por último *la omisión de datos*, que consiste en ocultar cualquier tipo de información que pueda relacionar con la responsabilidad.

La teoría del juego político se presenta como una matriz de juego yuxtaponiendo las opciones estratégicas que los actores en funciones de gobierno encontrarán al desarrollarse los escenarios poscrisis (ver tabla 2).

Tabla 2. Juego político en la explotación de la crisis

Gobierno en funciones	Absolución de la culpa	Culpa focalizada
Aceptar la responsabilidad	Minimizar la culpa: Factible libramiento de la culpa. (Excusas para librarse de la responsabilidad y/o manejo defensivo de la crisis)	Aceptar la culpa: Factible daño político / posible rejuvenecimiento político
Negar la responsabilidad	Negar la culpa: factible libramiento de la culpa / posible daño político (excusas para librarse de la responsabilidad y/o manejo defensivo de la crisis)	Confrontar la culpa: Factible daño político, escape de la culpa o rejuvenecimiento político. (manejo defensivo de la crisis)

Elaboración con base en Boin, Hart, McConell, 2006.

La posibilidad de daño político, significa que las carreras, aspiraciones y reputaciones de los actores políticos implicados pueden venirse abajo, tras verse afectados por el juego político que ha sido inducido hacia ese propósito. El daño puede ser temporal, recuperando la legitimidad tras la crisis, o bien, definitivo si se ve severamente implicado.

La posibilidad del libramiento de la culpa significa que el gobierno supo gestionar su responsabilidad en el evento y fue creíble. Algunos líderes no sólo escapan al daño, sino que también pueden salir beneficiados fortaleciendo su legitimidad e influencia, a esto se le llama,

rejuvenecimiento político. Por razones obvias, los opositores buscarán que el cuadrante II sea el que suceda, pero es poco probable que la culpa se acepte fácilmente (sólo se dio en un caso de los 15 casos estudiados por los autores de la teoría), así que tienen que considerar las posibilidades de las opciones III y IV, pero con el riesgo de terminar en cuadrante 1, y que el gobierno pueda zafarse de la culpa; si este goza de una buena legitimidad, puede absorber la culpa en gesto de honestidad y prometer mejorar si se le da una oportunidad. El cuadrante IV se refiera a la situación más compleja, cuando se reflejan crisis profundas más allá de lo esperado porque se destapan situaciones de altas complicaciones políticas, donde ambas partes pueden estar en situaciones de baja legitimidad o ambos pueden resultar involucrados; el rumbo que tomará la crisis es muy difícil de definir, e incluso, se puede dar un desenlace mediante investigaciones sobre la poco clara situación y sobre la actuación de los involucrados.

Si los líderes gubernamentales valoran su sobrevivencia política generalmente buscarán aceptar la responsabilidad tomando la opción I ó II y sostenerla en todo el periodo poscrisis, pero dependiendo del nivel de legitimidad y la severidad de la crisis deberán valorar sólo aceptar parte o toda la culpa, pero con el riesgo en ambas de perder el poder. En base a la experiencia de los autores, la opción IV es donde han terminado la mayoría de los líderes políticos en las crisis analizadas.

1.3.3. El juego del cambio en la política pública (the policy game)

Aunque se dice que las crisis son agentes de cambio, no siempre estos ocurren en el campo de las políticas públicas para reformar la dimensión de la crisis, porque siempre surgen conflictos entre actores que defenderán el *statu quo* y abogarán por el no cambio o sólo un

pequeño ajuste simbólico y actores “reformistas” que buscarán un cambio en el paradigma de las políticas públicas para modificar las reglas o las leyes. Estos últimos tendrán que evaluar si la crisis en realidad merece, y si se tiene la oportunidad para presionar por cambios radicales en la naturaleza o el funcionamiento de las políticas, o si simplemente se aboga por una serie de cambios graduales o incrementales. Para ello se tendrán que valorar los costos de desestabilidad y deslegitimación ante los cambios, así como las declaraciones de expertos, de grupos opositores y del público en general que puedan contradecir su versión de la crisis. Sobre la base de esa evaluación, los defensores del statu quo deberán preguntarse a sí mismos si tienen los argumentos y la influencia para resistir abiertamente cualquier cambio propugnado. Si la crisis no se logra presentar como resultado de una política pública fallida, o no se realzan aspectos de esta que fallaron, difícilmente se lograrán cambios. En función de los objetivos de los actores reformistas, de los actores conservadores y del equilibrio de poder que emerja entre ellos en el curso de la crisis, se pueden obtener cuatro tipos de resultados (ver tabla 3).

Tabla 3. El juego del cambio en las políticas públicas

Defensores del cambio	Presión para un cambio de paradigma en las políticas públicas	Presión para cambios incrementales en las políticas públicas
Jugadores del statu quo		
Resistencia para el cambio en las políticas públicas	I. Estancamiento de la política o cambio forzado	II. Estancamiento de la política o ajuste incremental forzado
Contención del cambio	III. Cambios retóricos/simbólicos mayores y más rápidos; cambios incrementales más significativos	IV. Cambio incremental negociado

Elaboración con base en Boin, Hart, McConell, 2006.

Cuando ambas partes se aferran a su posición, puede producirse un estancamiento prolongado de la política o un cambio forzado si se tienen los recursos para lograrlo y la balanza de poder es desigual, como el tener mayoría en las cámaras o los gobiernos. Esto también dependerá de la capacidad para formar coaliciones ganadoras.

Sin embargo, un cambio incremental es el resultado más probable que se ha observado en la mayoría de los casos de crisis que se han analizado (Boin, Hart, Stern, & Sundelius, 2005), aunque también pueden darse otro tipo de configuraciones que influyan sobre la estabilidad a largo plazo: un conjunto de ajustes incrementales que es impuesto por una coalición de cambio más poderosa (cuadro II), es menos probable que persista que una negociada entre las partes (tipo IV). En el cuadro III, la salida del dilema se encuentra en la construcción estratégica de una realidad a través de una mezcla de retórica y símbolos que sugiera o una realidad que requiera grandes cambios (defensores del cambio) o una realidad que requiera cambios mucho menos profundos (jugadores del statu quo).

Los resultados de esta matriz pueden ir cambiando según varíen las propuestas, posturas y recursos políticos de los actores e instituciones clave, así como los nuevos acontecimientos que se desarrollen durante el proceso de crisis como, por ejemplo, revelaciones de la prensa, la publicación de los resultados de la investigación, las decisiones tomadas por actores en otras jurisdicciones sobre el mismo tema, etcétera.

Cuando se analiza una crisis en un contexto electoral, como lo es el caso del objeto de estudio de este trabajo, la dimensión del juego de la política pública, aunque puede sobrepasar la temporalidad de las elecciones, es relevante para el estudio porque se analizará desde la perspectiva de observar qué medidas y cambios se propusieron antes de las elecciones y cuáles se llevaron a cabo después de éstas. Esto ayudará a definir a qué propuestas se les dio seguimiento después de las elecciones y cuáles fueron solamente promesas electorales que

aprovecharon la coyuntura de la crisis. La siguiente ilustración muestra el escenario completo de la explotación de las crisis.

Ilustración 3.Explotacion de la crisis



Elaboración con base en Boin, Heart, McConell (2006).

Resumen del capítulo uno

Como resumen y conclusión del capítulo podemos decir que las crisis ya no son vistas como obras del destino, sino como una consecuencia de las obras del hombre en un contexto donde los líderes políticos ya no tienen la misma capacidad de respuesta, pues han perdido control para proteger a los ciudadanos, ante grandes consorcios y empresas, además, su capacidad de planeación se ve limitada. Se ha podido establecer que son varios los factores que influyen en las dinámicas, los procesos y las tomas de decisiones para hacer frente a las crisis, factores tanto individuales como el sistema de creencias y valores de los actores políticos, también factores institucionales como afiliación partidista, políticas internas, cultura organizacional, entre otros.

Las crisis son una amenaza a los valores sociales establecidos y un atentado que irrumpe la normalidad de la vida social y las rutinas sociales y políticas; sus causas, las responsabilidades, sus implicaciones y las soluciones necesarias son una construcción simbólica que define las versiones de las crisis por parte de los actores políticos por medio del lenguaje y el discurso político. Estos utilizarán estrategias discursivas para tratar de mantener un control retórico ante grupos opositores, sociales y medios de comunicación para poder pronunciarse sobre la estabilidad del sistema o sobre cambios que se consideren convenientes. La construcción depende de varios factores como la arquitectura política, las estructuras institucionales, los contextos y recursos, la planeación y la prevención de crisis, la cultura del manejo de crisis, la personalidad de los gobernantes y el proceso de toma de decisiones, así como también de los medios de comunicación, los grupos empresariales y organizaciones civiles y factores internacionales.

Tanto la construcción de las crisis, como las estrategias discursivas para su definición, así como la respuesta de los líderes políticos e instituciones, definen la manera en la que la crisis se explota o cómo se utiliza a favor de objetivos personales e institucionales, así como el proceso de aprendizaje después de las crisis. La teoría de la explotación de la crisis supone que las crisis se pueden institucionalizar o personalizar. Habrá una lucha de marcos donde cada grupo buscará posicionar su narrativa como la dominante, y la dinámica entre estos marcos influirá sobre el juego político de la culpa en la que cada actor implicado decidirá si acepta la culpa, la niega o ataca al adversario mediante estrategias, tales como la utilización de excusas o un manejo defensivo cuando la responsabilidad sea demasiado latente.

En este juego los actores que maximizan las crisis deberán decidir si lo que buscan es remover a los gobernantes o minar su reputación. En este menester pueden caer en manejos oportunistas que impiden profundizar en las causas de las crisis.

La personalización de la culpa también tiene una implicación en los cambios en las políticas públicas, pues una institución que no acepte sus fallas no defenderá los cambios, por lo tanto no habrá un gran avance en el área de la prevención. Dependiendo de la dinámica entre los grupos que buscan las reformas y los grupos que buscan mantener el statu quo, las políticas pueden quedar estancadas, conducirse a marcha forzada o realizarse de manera incremental.

2. El contexto y la coyuntura de la crisis del incendio de la Guardería

ABC

En este capítulo se hablará sobre la arquitectura política de 2009 en México y Sonora, sobre la configuración de los partidos en los gobiernos, las posiciones políticas de algunos de los líderes políticos implicados en el incendio de la guardería, y la posición política de los candidatos a gobernador en Sonora. También se hace un análisis de las fallas en el régimen de la subrogación de guarderías del Instituto Mexicano del Seguro Social, el perfil de los socios subrogantes de las guarderías en México, en Sonora, y por último, se presenta el perfil de los socios subrogantes de la Guardería ABC y algunos detalles sobre su operación.

La configuración de los partidos políticos en el gobierno influye de manera determinante en las respuestas de las instituciones a las crisis, así como la organización e incluso la impartición de justicia. La construcción de una crisis y las formas de personalizar la culpa dependerán en gran manera de los objetivos partidistas, del poder y de los recursos con los que cuenten los partidos gobernantes.

2.1. El contexto y la arquitectura política en el escenario nacional

Las elecciones de 2006 pasaron a la historia como las mejores elecciones para el Partido Acción Nacional (PAN); por primera vez esta institución política obtenía mayoría en la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados y aunada la Presidencia. El PAN, gobernaba nueve estados de la república y tenía la mesa servida para el impulso de leyes y reformas, sin

contrapeso en los órganos legislativos. Sin embargo, cuando la tragedia de la Guardería ABC sucede, Felipe Calderón cumplía su tercer año en el gobierno federal, en medio de otras tres crisis de las cuales no salió bien librado, estas eran:

Una fuerte recesión económica. Se hablaba de una crisis económica que no se había tenido desde 1995, un sistema económico poco productivo y un pobre desempeño social; el PIB había caído estrepitosamente y las causas iban desde el impacto de la crisis estadounidense, hasta la epidemia de influenza; la problemática económica a la que se enfrentaba el presidente Calderón era sumamente compleja.

Los estragos de la “*pandemia*” de influenza H1N1. El 29 de abril de 2009, un poco más de un mes antes de la tragedia de la Guardería ABC, el mundo despertó con la noticia de que la influenza AH1N1 era considerada como una *pandemia* por la Organización Mundial de la Salud (OMS). México se preparaba para vivir una crisis en materia de salud pública que reflejó la precaria estabilidad social del país. Seis días antes, el 23 de abril de ese año, el gobierno de Felipe Calderón ya había ordenado acciones como la suspensión de clases en todo el territorio nacional, la cancelación de actividades en sitios públicos, la difusión de información sanitaria y, más tarde, campañas de vacunación. La *pandemia* había llegado al nivel cinco de seis niveles, según las estimaciones de la OMS, pero finalmente había sido controlada. El gobierno federal posteriormente desplegó un enorme aparato publicitario para convencer a todo el mundo de que la *pandemia* se había controlado, gracias a la oportuna actuación de su gobierno.

La “*guerra*” contra el narcotráfico. El gobierno de Calderón también enfrentaba un conflicto armado entre el Estado mexicano y los cárteles que controlaban diversas actividades ilegales, principalmente el tráfico ilegal de drogas. La federación realizó un gran esfuerzo para

legitimar las razones y los recursos erogados para esta crisis que el mismo denominó “*guerra*”; pero difícilmente pudo lograrlo; la cifra de muertos a causa de esa “*guerra*” al final del sexenio se estimaba entre 70 mil y 80 mil muertos, y fue en febrero de 2009, tres meses antes de la tragedia de la guardería, que personajes como James Mattis⁵ señalaban al gobierno de México como un estado fallido. Calderón rechazó dichas declaraciones reafirmando su empeño en la lucha, sin embargo, esta política ha sido tachada como un fracaso por haber obtenido un alto costo político, económico y humano.

Cada una de estas crisis tuvo una diferente construcción, la primera se minimizó y se evadió el etiquetarla como “*crisis*”; la segunda se magnificó y se clasificó como una “*emergencia*”; y la tercera se construyó como una “*guerra*”, justificándose contra un enemigo definido como una amenaza social. Factores relacionados a estas crisis, entre otros, afectaron la imagen y legitimidad del PAN, pues las proyecciones para las elecciones estatales que se celebrarían en el 2009 en nueve estados de la República, no le favorecían del todo. Germán Martínez, presidente del PAN Nacional, tenía una carga pesada sobre los hombros, como consecuencia de los estragos en la legitimidad del presidente, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) parecía estarse fortaleciendo en las preferencias electorales.

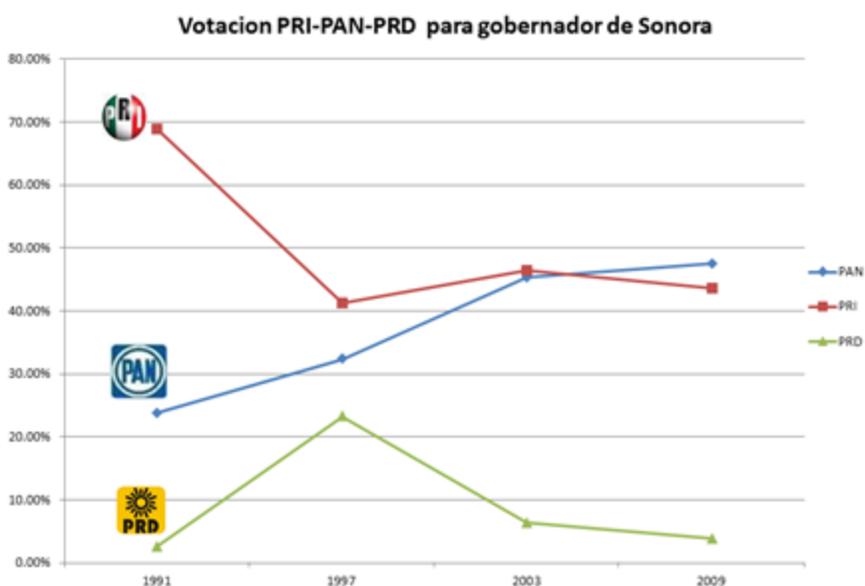
⁵ Comandante del Comando Central de Estados Unidos (USCENTCOM), se desempeñó como comandante de la 1.ª División de Marines durante la invasión de Irak y como comandante de la Fuerza de Tareas 58 en la Guerra de Afganistán.

2.2. El contexto y la arquitectura política en Sonora

Sonora es un estado que se define como altamente bipartidista y conservador, donde las familias poderosas históricamente han formado parte del desarrollo del campo político, no es de asombrar que los mismos apellidos se vean figurar en diferentes puntos del Estado y que los gobiernos, se perciban como negocios familiares⁶.

En el campo político, Sonora representaba un caso distinto al clima nacional, contrario a las expectativas de PRI y PAN en el resto del país. Por un lado, el PAN mostraba un crecimiento sostenido en el apoyo popular elevando su nivel de votación elección tras elección ⁷ (ver tabla 1) y la alternancia en los municipios crecía en el mismo tono⁸, hecho contrario a la debilidad y deslegitimación panista nacional (ver ilustración 1).

Ilustración 1. Tendencia del voto del PRI y PAN en elecciones para gobernador en Sonora 1991-2009



Fuente: Pacheco, Sandoval, 2015.

⁶Por ejemplo el alcalde priísta de Hermosillo electo en el 2006 y el alcalde panista electo en el 2009, eran primos, igual que los candidatos a gobernador del PRI y PAN en el 2009 .

⁷ En 1991 obtuvo el 23.8% de los votos, en 1997 el 32.4% y en 2003 el 45.4%.

⁸ En 1997 había 17 municipios que ya habían sido gobernados por el PAN; en el 2003, 23 municipios; y en el 2006 por primera vez ganaba más municipios que el PRI, 35 contra 30.

El haber perdido en las elecciones de 2003 por menos de un punto porcentual la gubernatura, y el crecimiento sostenido en las preferencias electorales, le daban buenas posibilidades al de ganar el gobierno del estado. Sin embargo, los panistas todavía no habían alcanzado el crecimiento que querían en Sonora, aún no habían llegado a contar con una mayoría en la Cámara de Diputados Local, ni altos porcentajes de votos en estados del norte, tal como en estados del sur y centro del país, por lo que buscaban con ímpetu el triunfo en Sonora, pues eso representaría una importante entrada a los demás estados norteños que aún no habían conquistado.

El PRI, por su parte, contrario a un avivamiento y crecimiento de su solidez en el ámbito nacional, aunque fuertemente posicionado en Sonora, enfrentaba una crisis política de hartazgo social y experimentaba subidas y bajadas en los niveles de votación, como se puede apreciar en la tabla 1.

Tabla 1 Tendencia del voto para PRI y PAN en Sonora de 1991 al 2009.

Año	PAN	Votos	PRI	Votos	TOTAL DE VOTOS
1991	121, 061	23.8%	349, 913	68.9%	507, 641
1997	238, 566	32.4%	304, 657	41.3%	737, 175
2003	364, 544	45.4%	372, 467	46.4%	802, 079
2009	421, 633	47.6%	386, 314	43.6%	885, 173

Fuente: Pacheco, Sandoval, 2015.

Eduardo Bours, entonces gobernador priista y eminente empresario miembro de una familia considerada como una de las más poderosas de Sonora económica y políticamente, no tomaba en cuenta el hartazgo social contra el PRI y preveía un aplastante triunfo para el candidato

del PRI, Alfonso Elías Serrano, apoyado y designado por él mismo, sin embargo, ese triunfo nunca llegó. Su discurso político como gobernante versó sobre la promoción de un “nuevo PRI”, que irónicamente se contraponía al hecho de que solamente el PRI había ocupado la gubernatura en Sonora hasta ese momento. En efecto, ya con la gubernatura ganada, intentó reconfigurar la política al interior de su partido y su estilo de gobierno se reconocía dentro de un estilo autoritario (Poom, 2009), mediante el cual se imponían muchas de las decisiones relacionadas con las políticas pública y sociales. Aun así, su obra de gobierno se calificaba como exitosa en las altas esferas empresariales, se le reconocía por haber realizado obras significativas⁹, también como un líder empresarial y se vislumbraba con un exitoso futuro político, respaldado por importantes grupos empresariales del norte.

A lo largo de su gestión, Eduardo Bours ya había atravesado por otros asuntos ríspidos que comprometían la calidad de su gestión como gobernante, mediáticamente se vinculó a sus empresas, en especial a Bachoco (distribuidora de pollo y huevos), con grupos del crimen organizado y distribución de drogas; se especuló sobre su papel en el secuestro o desaparición forzada del reportero del periódico *El Imparcial*, Alfredo Jiménez Mota, quien cubría temas de narcotráfico y política, donde estarían involucrados personajes del gobierno de Bours; se le relacionó con un fraude en la venta de una empresa¹⁰; y se le cuestionaba por una deuda pública por más de 11 mil millones de pesos, cuyo mayor monto se realizó a través de un millonario crédito concedido por Banorte en el 2008 para un megaproyecto de infraestructura

⁹ Obras como el Boulevard Paseo del Río Sonora, la Marina de Guaymas, el arribo de cruceros a la misma, el Centro de Integración de Procuraduría de Justicia, el delfinario, los distribuidores viales en varios municipios del Estado, entre otros.

¹⁰ En el año 2003 vendió la empresa Del Monte al empresario chileno Mohamed Abu-Ghazaleh en una cantidad menor a su costo real. El argumento de la demanda se basaba en que Abu-Ghazaleh había pagado un soborno de 320 mil dólares al exgobernador sonorense por la adquisición de la empresa.

llamado Plan Sonora Proyecta, que abarcaba obras de carreteras y puentes. Aunque ninguna de estas cuestiones se comprobó, ni se le juzgó por ellas a lo largo de su periodo como gobernador, gran parte de su discurso a lo largo de su gubernatura se avocó a negar responsabilidades en implicaciones legales y políticas.

Eduardo Bours, en el transcurso de su gobierno, también tuvo enfrentamientos con la federación, los cuales reflejaron su ideología anticentralista, la que trajo como consecuencia una relación muy fracturada con el gobierno federal. En el 2008, Eduardo Bours responsabilizó al gobierno federal de la problemática laboral que aquejaba a la Compañía Minera de Cananea, y de que la huelga de la misma se hubiera prolongado por más del tiempo necesario, lo que generó conflictos con Presidencia. En el mismo año, surgió un conflicto nuevamente con la federación por las malas condiciones de la carretera cuatro carriles que une al sur del Estado con la frontera norte hacia los Estados Unidos, cuya caseta de cobro y sus recaudaciones eran administradas por la federación. Al encontrarse la carretera en pésimas condiciones y no poder llegar a un arreglo sobre la reparación de las carreteras y la cobranza, Bours aprobó “burladeros” de las casetas, en forma de caminos alternos y montó anuncios espectaculares donde pedía no pagar las casetas, empeorando así la delicada relación.

2.2.1. El escenario electoral en Sonora

La tragedia de la guardería ABC sucedió solamente 28 días antes de las elecciones de 2009 en Sonora. Se disputaron la gubernatura, 72 ayuntamientos y 21 Distritos Locales que componen la Cámara baja de Diputados del Congreso del Estado de Sonora. A nivel nacional

se celebraron elecciones en los estados de Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro y San Luis Potosí, y se eligieron a 300 Diputados Federales.

La designación casi autoritaria del candidato del PRI, Alfonso Elías Serrano, cuya cercanía al gobernador Eduardo Bours se percibía como incondicional, terminó de fragmentar los grupos al interior del Comité Ejecutivo del PRI Sonora, causando que el voto duro del PRI se dividiera entre los que lo apoyaban a él y los que apoyaban a Ernesto Gándara (presidente municipal en ese entonces) para la candidatura a la gubernatura. Esta división generó resentimientos en algunos de los municipios del Estado, cuya operación para resarcirse fue ineficiente, por lo que Ernesto Gándara nunca se sumó a la campaña del PRI ni en el discurso, ni en los hechos. El discurso electoral de Elías Serrano era un apéndice del discurso de Eduardo Bours, el cual apelaba a elementos de identificación con símbolos de la cultura sonorenses (spots con “carnes asadas”, bailes folclóricos sonorenses en los cruceros, vestimenta y apodo “El Vaquero”).

Para expresar la continuidad de las obras de su antecesor y mentor, su eslogan de campaña era “*Al siguiente nivel*”. Sin embargo, su campaña empezaba a mostrar algunos problemas: la operación entre múltiples coordinadores de campaña¹¹ generaban problemas de comunicación y coordinación; el manejo de su agenda se volvía errática y centralizada en el manejo de la imagen, pues empezaban a operar en un ambiente de excesiva confianza en el triunfo generando actitudes de indiferencia y gastos desmedidos. El PAN posicionaba en los

¹¹ Antonio Astiazarán (Presidente Municipal del municipio de Guaymas, Sonora), Juan Carlos Lam (Secretario del Gobierno del Estado de Sonora) y Roberto Ruibal (Presidente del Comité Ejecutivo PRI Sonora).

medios la idea del “continuismo” en vez de la continuidad y presentaba a Elías Serrano como un títere de Eduardo Bours.

Por su parte, el candidato del PAN, Guillermo Padrés Elías (primo de Alfonso Elías Serrano) logró la unanimidad y el respaldo de una estructura partidaria fuerte. Su principal estrategia fue utilizar un discurso caracterizado por términos democráticos que estaban relacionados con la participación, como “*Escuchar al ciudadano*”, “*Con la fuerza de los ciudadanos*”, “*Saber escuchar*”, “*Modelo de gobierno humanista*”, entre otras.

Como se puede apreciar, la tónica al interior del PRI y PAN en Sonora mostraba diferentes rasgos, por lo tanto, la relación con cada uno de sus candidatos fue diferente. No solo la arquitectura política y el contexto electoral influyeron en la construcción de la crisis de la guardería ABC, también el status del régimen de subrogación de guarderías y el perfil de los socios subrogantes.

2.3. El régimen de subrogación de guarderías del IMSS, ¿qué fue lo que falló?

La subrogación de guarderías cumple con los requisitos que definen a una política pública, por eso se puede catalogar como tal: a) es un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad, o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas

por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles); y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (Aguilar, 2009).

Se considera que una política falló (*policy fiasco*) cuando un evento negativo es percibido por un grupo político o social significativo, como causa de fallas evitables y censurables de parte de los hacedores de la política (Bovens, Hart, 2011).

El incendio de la Guardería ABC evidenció que algo estaba mal, que algo había fallado. No se supo con certeza hasta que se realizaron dos estudios profundos sobre la política de la subrogación, la operación y la normatividad del IMSS. Estos análisis los realizaron, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Auditoría Superior de la Federación. Se evidenció que los cambios realizados a la política de la subrogación durante el sexenio de Vicente Fox afectaron los resultados de la misma, pues éstos no correspondían a los lineamientos con los que se regía.

2.3.1. Antecedentes de la subrogación de guarderías del IMSS

El principal proveedor de servicios de guarderías para menores de entre cero y cuatro años en México es el IMSS. El régimen de la subrogación de guarderías nació con el objetivo de cubrir la demanda de las necesidades de padres y madres trabajadoras en la década de los 80's. El esquema de la subrogación de guarderías consiste en que el Estado, a través del IMSS, cede las funciones a un particular para la prestación de un servicio de guardería a los derechohabientes conforme a las requisitos expedidos por el Consejo Técnico del mismo

Instituto, según el cual se subroga la función, mas no la responsabilidad. La mayoría de las guarderías del IMSS en México operan bajo este régimen. Es un régimen cuyo objetivo es aprovechar por parte del ente público que subroga, las instalaciones y la infraestructura de los particulares subrogantes, para que éstos presten el servicio que en principio corresponde al ente público. Mediante un contrato entre las partes se establecen las obligaciones que los particulares contraen tales como los términos del servicio, los pagos, las obligaciones de ambas partes, entre otras cosas. Por ejemplos, el contrato establece en la cláusula tercera, que “EL PRESTADOR” *deberá proporcionar el servicio atendiendo a fortalecer las salud del niños y su buen desarrollo futuro, así como la formación de adhesión familiar y social. Debe cuidar de su alimentación, cuidado de la salud, educación y recreación* (fragmento tomado del contrato de prestación de servicio de la guardería ABC celebrado entre el IMSS, firmado por Juan Francisco Molinar Horcasitas como director, previa autorización de Consejo Técnico del IMSS y la representante legal de la Guardería ABC, Sandra Lucia Téllez Nieves, el 29 de diciembre del 2006 en Hermosillo, Sonora, con vigencia a diciembre del 2009).

A los pocos años de iniciado el programa de subrogaciones de guarderías en México, tuvo presencia internacional por sus modelos de guarderías, debido a la atención de calidad que se ofrecía en ellas, incluso países como Chile se inspiraron en el modelo mexicano (Leal,2010). Sin embargo, ante la capacidad de atender la demanda de las madres trabajadoras y reducir costos para no desequilibrar las finanzas públicas, se decidió realizar varios cambios y modificaciones entre los años 2001 y 2003, a propuesta del entonces director del Instituto Mexicano del Seguro Social, Santiago Levy Algazi (2000-2005), avalado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y aprobado por el gobierno de Vicente Fox. Los cambios eran parte de una reorganización corporativa del

IMSS, que tenían como objetivo principal reducir costos y cubrir la demanda de manera eficiente (Serna, 2010). El éxito del sistema se vislumbró a partir de la idea de lograr una mejoría en la calidad del otorgamiento del servicio, la eliminación de la inversión institucional en infraestructura de inmuebles, la reducción de tiempos en su implementación, el aumento sostenido en el número de grupos interesados en instalar guarderías y la generación de empleos, bajo el enfoque de que la guardería se considera una planta productiva, con el requerimiento de personal para cumplir su función (Leal, 2010). Para el 2009 había seis tipos de esquemas de guarderías: Madres IMSS, del campo, vecinal comunitario, ordinario, participativo y vecinal comunitario simplificado. El esquema Madres IMSS y el ordinario eran operados directamente por el IMSS; el esquema del campo era para trabajadoras eventuales y es subrogado a un prestador de servicios local. El esquema participativo se subroga a asociaciones civiles sin fines de lucro y se basa en las normas del IMSS; los tipos vecinal comunitario se subrogan a particulares prestadores de servicios de guarderías y están obligados a cumplir con los requisitos de inmuebles, legales y operativos dictados por el IMSS.

2.3.2. Los cambios

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, y en los artículos 203 y 213 de la Ley del Seguro Social (1995), así como en el artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo (1970), establecen que los servicios de guarderías únicamente pueden ser proporcionados por el Instituto Mexicano del Seguro Social y, excepcionalmente, por patrones que celebren convenios de reversión de cuotas o

subrogación de servicios, en cualquiera de las modalidades indirectas. El objetivo era aprovechar las instalaciones de estos “patrones” que ya contaban con alguna guardería. Para ampliar el espectro de subrogantes, en el 2001 se propuso un programa de expansión del servicio de guarderías, la propuesta era ampliar a cualquier grupo de personas que se registraran como persona moral, a través de la constitución de una empresa particular, la facultad de poder administrar guarderías y éstas se adjudicarían de manera directa, sin ningún proceso de licitación (Leal, 2010). Este fue el esquema “*vecinal comunitario*”; a los contratos que ya existían se realizaron modificaciones de vigencias y prórrogas, y se fue dotando de un nuevo marco legal al sistema de subrogación. El proyecto previó la participación de las madres de familia y de los miembros de la comunidad, la creación de patronatos, y el establecimiento de esquemas de supervisión, control y evaluación de la aplicación de recursos y aceptación del servicio. Se estableció que el esquema de participación operaría a través de un patronato formado por padres de familia y miembros del sindicato, pero esta medida nunca se llevó a cabo de manera cabal. En la mayoría de las guarderías los papas no tenían ningún tipo de participación.

Con la nueva apertura a las subrogaciones, se descentralizaron las fases del proceso de evaluación de inmuebles. Santiago Levy dispuso a los concesionarios de guarderías ya existentes a firmar nuevos convenios de subrogación, bajo los últimos cambios aprobados. Se aprobó un manual de procedimientos para la apertura y ampliación de guarderías, y se dispuso que las guarderías subrogadas se rigieran bajo las siguientes leyes y normas : la NOM-167 (asistencia social a niños y adultos mayores, 1999), la NOM- 031 (cuidado de la salud en niños), la NOM-169 (asistencia social alimentaria), la NOM-173 (atención integral a personas con discapacidad), la NOM-131 (alimentos para lactantes y niños de corta edad)

y la NOM-009 (fomento a la salud escolar) (Leal, 2009). Este giro estuvo vinculado a condiciones establecidas por el Banco Mundial para que el gobierno de México pudiera tener acceso a préstamos y créditos (Laurell, 1998).

El número total de guarderías subrogadas en el País, pasó de 757 a mil 565 de 1997 al 2007 (Staab & Gerhard, 2010) y se dispuso la cantidad de pago de 2 mil 500 pesos por cada niño, con los cuales se debían 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; el pago esta cuota por niño se realizaba vía un anticipo de garantía del 65%, es decir, sólo mil 656 pesos. El restante 35% "dependía" de que cada niño asistiera todos los días hábiles del mes (Leal, 2010). Mientras que las guarderías directas administradas por el IMSS, donde por niño se pagaban cuatro mil pesos, conservaron el mismo número 142. Los cambios de la política de subrogación no tuvieron mucho eco en los medios de comunicación, ni se les informaron a los derechohabientes que hacían uso de estas guarderías. Inclusive, algunos padres que perdieron a sus niños en el incendio ignoraban que la Guardería ABC era administrada por particulares, y no de manera directa por el IMSS.

2.1.3. Las fallas

Posterior al incendio de la Guardería ABC, los análisis de Comisión de Derechos Humanos (CNDH), la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), revelaron ciertas fallas en el régimen de subrogación vecinal comunitario. Las principales áreas de vulnerabilidad fueron: el proceso de contratación y aprobación de

las subrogaciones, ciertos detalles en la operación de las guarderías y la supervisión de los lineamientos de seguridad.

La Suprema Corte de Justicia aceptó, a petición de los padres, revisar el caso para fincar responsabilidades cuando éstos argumentaron que no podían confiar en la Procuraduría General de la República para la espera de resultados objetivos. La comisión investigadora del caso, creada por la SCJN, realizó un análisis de la operación de mil 480 guarderías del esquema vecinal comunitario y se presentó un informe preliminar el día 26 de febrero de 2010.

La Auditoría Superior de la Federación, debido al incendio de la Guardería ABC, incluyó en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública 2008 la auditoría núm. 1115, denominada “*Regulación y Supervisión de Guarderías (IMSS – ISSSTE)*”, con el objetivo de verificar la supervisión que el IMSS realizaba a la operación del sistema de guarderías. Realizó la revisión de la documentación relativa a las acciones adoptadas por el IMSS para atender 15 recomendaciones determinadas como resultado de la auditoría núm. 270 correspondiente a la Cuenta Pública 2009, para lo cual se revisaron, mediante una muestra de 24 guarderías, los contratos, fianzas y seguros de responsabilidad civil, los programas e informes de supervisión y seguimiento a las irregularidades detectadas, la coordinación entre las delegaciones y las áreas centrales del instituto, así como la inspección de las guarderías de la muestra, por personal de la ASF. El informe se presentó en febrero de 2010.

Otras Instituciones que también hicieron observaciones fueron la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM)¹² y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), abriendo una indagatoria el 8 de junio del 2009, por posible violación de garantías individuales.

Sobre el proceso y la asignación de contratos

El informe preliminar de la SCNJ¹³ observó un desorden en la asignación y el cumplimiento de los contratos. Al respecto, concluyó que la política de la subrogación presentaba un diseño legal de los contratos con los subrogantes que no tenía una aceptación deseable y que había un desorden generalizado en el otorgamiento de dichos contratos. El informe asentó lo siguiente: decretó que el IMSS carecía de facultades legales para otorgar los contratos de prestación de servicios, ya que éstos estaban fundados en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y en diversos acuerdos emitidos por su Consejo Técnico, pero contravenían lo expuesto en la Constitución y la Ley del Seguro Social. El que el IMSS hubiera expedido disposiciones que permitirán la posibilidad de que terceros ajenos a la relación laboral otorgaran el servicio de guardería, era una interpretación distinta a la Constitución y la Normatividad del IMSS. Según el informe, solamente había 11 guarderías en el País que cumplían con lo establecido en los artículos 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 203 y 213 de la Ley del Seguro Social y el artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo, mencionados anteriormente. Por lo que surgió una polémica que planteaba la ilegalidad del esquema vecinal comunitario.

¹² <http://www.derechosinfancia.org.mx/>

¹³ Retomado de: http://www2.scjn.gob.mx/fi1-2009/Documentos/Informes/Informe_Preliminar_Comision_ABC.pdf

Se estableció también que los requisitos que establecían los contratos para la subrogación no eran lo suficientemente estrictos para exigir un buen cuidado de los niños. Abrir una guardería no era cosa complicada; en la declaración II, el contrato de subrogación sólo especificaba que *“el prestador declaraba ser una persona moral legalmente constituida, cuyo objeto social consiste en la asesoría y prestación de servicios de educación y guardería de menores, contar con los recursos técnicos humanos y financieros administrativos, así como la infraestructura necesaria para brindar el servicio”*¹⁴, pero no se exigía a los subrogantes tener algún tipo de preparación académica, ni experiencia en el ramo, por lo que era fácil adjudicar y no licitar a los mejores postulantes. Gracias a eso, la subrogación pudo convertirse en un negocio sencillo de adquirir y redituable para muchos particulares, cuyos perfiles no tenían nada que ver con la educación y el desarrollo infantil.

También se observó que los requisitos que establecían los contratos no se cumplían siempre al pie de la letra por los concesionarios, ocasionando una falta de rigor en el cumplimiento de la normatividad, y por lo mismo, dichos contratos presentaban irregularidades. Se informó que sólo 14 contratos de prestación de servicios, de los mil 480 que se analizaron, cumplían todos los requisitos previos que la normatividad establecía, y 11 de éstos 14 contratos se regularizaron después de su suscripción. Lo que mostraba que solamente el 0.3% de las guarderías cumplía cabalmente los requisitos exigidos para su funcionamiento (SCJN, 2010).

¹⁴ fragmento tomado del contrato de prestación de servicio de la guardería ABC celebrado entre el IMSS, firmado por Juan Francisco Molinar Horcasitas como director y la representante legal de la Guardería ABC, Sandra Lucia Téllez Nieves, en el año 2006 en Hermosillo, Sonora; disponible en el informe preliminar de la SCJN.

La Auditoría Superior de la Federación, en su informe¹⁵, observó también que el otorgamiento de las autorizaciones en los contratos no siempre cumplía los requisitos que establecía la normatividad del IMSS, y que, algunos de los servidores públicos que participaban en los procesos de otorgamiento de estas autorizaciones, desconocían la legislación que los regulaba.

Sobre los lineamientos de seguridad de las guarderías

El IMSS, en su portal de Internet, expresa claramente que la revisión de las guarderías abarca estructuras, materiales de construcción, normas de protección civil, espacios y ubicación. La Norma Oficial Mexicana, NOM-167-SSA1-1997, para la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos mayores, es la norma que establece disposiciones generales de seguridad para las guarderías, entre ellas el contar con puertas de emergencia con su disposición necesaria (botón de pánico que se abra hacia afuera, aunque no precisa sus medidas), contar con alarmas sonoras conectadas a tableros luminosos, el uso de materiales de construcción no inflamables, diseño arquitectónico para desalojo en caso de siniestros, detector de humo instalado en el techo, colocación de extintores en lugares estratégicos y evaluaciones de Protección Civil. Sin embargo, había algunos detalles que dificultaban la supervisión y observancia de estas medidas, a continuación se describen:

El IMSS no contaba con un departamento que se dedicara a supervisar las medidas de seguridad y, según el informe de la SCJN, los formatos con los que las coordinadoras zonales realizaban las supervisiones no estaban diseñados para hacer cumplir las disposiciones de

¹⁵ Disponible en:
http://www.asf.gob.mx/trans/Informes/IR2010i/Grupos/Desarrollo_Social/2010_1036_a.pdf

prevención de incendios de la norma NOM-167, dichos formatos sólo contenían un apartado de seguridad e higiene, cuyos lineamientos de seguridad solo pedían rellenar una casilla si la guardería contaba con puertas de emergencia (no mencionaba especificaciones), extintores, detector de humo y nada más; no contemplaban la revisión de materiales de construcción, ni de detalles en el equipo de seguridad.

Se determinó que estos formatos no eran herramientas operativas suficientes para que las coordinadoras de zona realizaran un control efectivo sobre aspectos de seguridad y protección civil, por la falta de lineamientos concretos a observar, pues no estaban diseñados para hacer cumplir la disposiciones de prevención de incendios (Encinas, 2014, p. 76) (ver formato de supervisión en anexo 4). En otras palabras las guarderías aprobaban las revisiones, más no la normatividad en materia de seguridad. El IMSS para la supervisión e inspección de las guarderías utilizaba, a partir de 2007, los formatos llamados *Directrices para la supervisión-asesoría en guarderías y guías técnicas de supervisión de la operación en guarderías*. Estos manuales fueron emitidos por la coordinación de guarderías cuya dirección de 2007 a junio de 2009 ocupó Karla Rochín Nieto y por su superior, el Jefe de Prestaciones Económicas y Sociales, Sergio Antonio Salazar. Además, las supervisoras de las guarderías no recibían capacitación en cuestiones de seguridad, pues ellas sólo se encargaban de revisar cuestiones sobre la supervisión del cuidado de los niños (p. 75).

Arturo Leyva Lizarraga, Delegado del Seguro Social en Hermosillo, en su declaración ministerial, el 11 de junio del 2009 ante el agente del ministerio público de la federación titular de la mesa quinta, con número de expediente de averiguación previa AP/PGR/SON/HER-V/690/09, aseguró que las personas que llevaban a cabo las revisiones de las guarderías no tenían adiestramiento o capacitación relacionada con la seguridad, sólo

se enfocaban en aspectos relacionados con la formación de los niños, como nutrición y psicología.

Los lineamientos de seguridad dictados por el IMSS tampoco empataban con los lineamientos locales de Protección Civil. Como requisito para la apertura de una guardería se establece un permiso de Protección Civil, sólo que, en estados como Sonora, las entidades de Protección Civil no tenían las facultades para otorgar este permiso. Las leyes de Protección Civil en Hermosillo indican que quedan a petición de parte las revisiones de la seguridad de la guardería y que estas son sólo de inspección y no de supervisión. Y aunque el cumplimiento de la Norma NOM-167 remite al cumplimiento de las leyes locales de Protección Civil, la participación del Instituto en la supervisión que trascendía al ámbito de Protección Civil era escasa, la relación con esa institución se le dejaba en su totalidad a los socios.

La falta de infraestructura para el establecimiento de controles que permitieran una adecuada y eficiente supervisión de la seguridad facilitaba al particular, en muchas ocasiones, a eludir el cumplimiento de sus obligaciones (p. 52). Por ejemplo, la normatividad pedía un dictamen estructural de los inmuebles propuestos por los concesionarios en los que operarían las guarderías, que servía para evaluar si el lugar era seguro en su construcción. El solicitar este dictamen se dejaba a juicio de los funcionarios delegacionales y no como un requisito forzoso.

Sobre la operación

Sobre la operación de las guarderías, los informes antes mencionados observaron insuficiencia de personal y deficiencias en la capacitación y preparación profesional de las

trabajadoras de la guardería. Según el contrato de subrogación, que se celebraba con los “socios”, en la cláusula decimoséptima, se establecía que se dejaba a responsabilidad del “PRESTADOR”, la contratación del recurso humano para operar las guarderías (según informe 2010 de la SCNJ). Específicamente sobre la capacitación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en el informe entregado a los padres deudos de la Guardería ABC en Julio de 2009, estableció que el personal que laboraba en una gran parte de las guarderías subrogadas del país, no era suficiente para el número de niños registrados y que éstos no contaban con la preparación suficiente para cubrir el perfil del puesto que desempeñaban, según lo establecido el contrato de subrogación del IMSS.

La CNDH (2009) encontró que sólo en 41 de las mil 566 guarderías subrogadas, había un licenciado en educación, el resto eran ciudadanos comunes. También se detectó una sobrepoblación de niños en la mayoría de las guarderías, que hacían el número de trabajadoras insuficiente. Según datos obtenidos por solicitud de información pública con el folio 0064101174908, casi la mitad de las guarderías operaban con sobrecupo de infantes¹⁶. La Norma NOM-167 establece que el número de niños de las guarderías deberá ser en función de garantizar la capacidad instalada de cada una de las capacidades operativas, pero la Red por los Derechos de la Infancia señaló que las guarderías no cumplían con la norma¹⁷.

¹⁶ Información retomada de <http://www.omnia.com.mx/noticiasmobil/graves-irregularidades-en-guarderia-de-la-tragedia/>. Consultado el 8 de junio del 2015.

¹⁷ Retomado de: <http://www.omnia.com.mx/noticiasmobil/graves-irregularidades-en-guarderia-de-la-tragedia/>. Consultado el 8 de junio del 2015.

Extracto de la nota: *Nashieli Ramírez, de la Red por los Derechos de la Infancia, señaló que además del sobrecupo el problema es que algunas guarderías ni siquiera cuentan con el personal necesario, como en el caso de la estancia ABC.*

Las fallas evidencian que las herramientas y los mecanismos de la misma política no le permitían cumplir con sus objetivos, y esto reflejó una falta de precisión en la supervisión de elementos vitales para el cuidado y la seguridad de los niños usuarios de guarderías subrogadas, que los situaban en un estado vulnerable.

Si bien, el modelo de subrogación no es en sí mismo negativo, se convierte en un problema cuando los procesos de asignación de guarderías no son claros, transparentes ni con apego a las leyes. Serna de la Garza (2010) argumenta que las fallas no fueron inherentes al sistema de subrogación en abstracto, pues éste por sí solo no lleva a la falta de supervisión o laxidad, sino que fueron las fallas derivadas de las prácticas en materia de contratos, seguridad, operación, así como la ausencia de mecanismos de control, monitoreo y rendición de cuentas, que fueron solapadas por un sistema cultural, administrativo y político. La falla deriva entonces de la ausencia de condiciones que se han establecido como necesarias para que sistemas como éstos generen los resultados esperados. En otras palabras, no fue la política en sí misma la que falló, sino las prácticas referentes a la actividad de hacer cumplir la política. Estas prácticas no se revisaron en el sexenio de Felipe Calderón, y la subrogación se siguió implementando y supervisando hasta el 2009; así operó por 8 años la Guardería ABC, así como posiblemente el resto de las guarderías subrogadas en el esquema vecinal comunitario en el país.

2.4. El perfil de los particulares subrogantes de las guarderías del IMSS en México

Como se mencionó anteriormente, la discrecionalidad de los contratos por licitación, y su flexibilidad en los requisitos, hizo posible que muchos empresarios, políticos y servidores públicos pudieran adquirir guarderías como un negocio “extra” a sus actividades, alrededor de la república. Entre el 2001 y 2003, gracias a los cambios realizados en el proceso de licitación, un amplio sector de subrogantes sin un perfil deseable en el área de la educación, pudo tener acceso a la participación en la subrogación de guarderías.

Actores políticos activos de PRI, PAN, PRD y empresarios forman parte de los socios subrogantes de guarderías del IMSS en México. Cuando el 7 de Julio del 2009, el IMSS dio a conocer la lista de socios subrogantes de guarderías en México, varios medios de comunicación¹⁸ informaron que algunos de estos socios eran funcionarios y políticos panistas y priistas o bien familiares de ellos.

Los nombres que para efecto de la investigación pudieron comprobarse a través de la búsqueda por internet fueron los siguientes¹⁹: entre los funcionarios y servidores públicos con afiliación priista o sus familiares podemos mencionar en Zacatecas a Mónica Borrego como representante legal de una guardería, quien es hermana de Genaro Borrego Estrada, exgobernador (1986-1992) y exdirector general del IMSS (1993-2000), además de otros familiares; en Yucatán, la madre de Dulce María Sauri Riancho, expresidenta del CEN del PRI Nacional, Dulce María Riancho Gamboa; en Quintana Roo, Eduardo Lacarra Zurita, yerno del excoordinador del PRI en la Cámara de Diputados, Emilio Gamboa; En Morelos,

¹⁸ El Universal: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/169579.html>, El Mexicano (El Sol de México) :<http://www.oem.com.mx/elmexicano/notas/n1239239.htm>, Periódico La Jornada: <http://www.jornada.unam.mx/2009/07/09/politica/005n1pol> , Periódico el Siglo de Torreón: <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/445701.resaltan-relaciones-en-lista-de-guarderias.html?full>, entre otros.

¹⁹ Todos los nombres de los socios de las guarderías mencionados pueden consultarse en la página <http://www.imss.gob.mx/servicios/guarderias>, en su respectivo estado.

Rocío Labastida, hija de Francisco Labastida, excandidato a Presidente de la Republica en el año 2000; en Durango, el hermano del exgobernador Ángel Sergio Guerrero Mier (1998-2004), Hugo Guerrero Mier; en Chihuahua, Adriana Terraza Porras, Diputada Federal (2009-2012) y actual Senadora por Chihuahua; Enrique Serrano Escobar, exdiputado Federal (2003-2009) y actual presidente municipal de Ciudad Juárez; Manuel Quevedo Reyes (1977-1980) y Jaime Bermúdez Cuarón (1986-1989), expresidentes municipales de Ciudad Juárez; en Querétaro, Jesús Rodríguez Hernández, ex diputado federal por el Estado de Querétaro y expresidente Municipal del municipio de Santiago de Querétaro (1994 a 1997) y el excandidato a presidente municipal de Querétaro en el 2003, José Francisco Alcocer Aranda, entre otros.

De los socios subrogantes del PAN podemos mencionar: en Michoacán, a Tarsicio Torres Calderón, primo del expresidente Felipe Calderón; en Guanajuato, José Fox Quesada, hermano del expresidente Vicente Fox (2000-2006), es socio de Martha Lucia Micher Camarena, exdirectora general del Instituto de la Mujer del Distrito Federal; en ese mismo estado Óscar Medina Plascencia, hermano del exgobernador Carlos Medina Plascencia (1991-1995) (sus hijas son socias de su hermano) y María del Consuelo López Tostado, hermana de Francisco López Tostado, ex subsecretario de la SAGARPA (2005-2008), (investigado en el 2015 por la Secretaria de la Función Pública por presuntas irregularidades en el manejo de recursos); en Sinaloa, el candidato a diputado por el séptimo distrito electoral de Culiacán en el 2009, Eduardo Leyson Castro, entre algunos otros. También hay socios subrogantes que pertenecen al PRD, pero muchos menos que de los dos partidos antes mencionados. ²⁰ La nota del periódico el Universal “El IMSS beneficio a políticos con

subrogación de guarderías” del 9 de julio del 2009²¹, presenta nombres de funcionarios públicos o sus familiares como socios de guarderías del IMSS en los estados de Guanajuato, Zacatecas, Morelos, Yucatán, Quintana Roo, Durango, Chihuahua, Querétaro, Guerrero, Veracruz, Coahuila, Hidalgo, Sinaloa y Campeche.

2.4.1. Los particulares subrogantes en Sonora

En Sonora la mayoría de las guarderías subrogadas del IMSS tienen como socios a funcionarios, empresarios de otros ramos o ambos.

Según la lista de guarderías subrogadas del IMSS presentada públicamente por este instituto en el 2009, Sonora contaba con 81 guarderías subrogadas; según la solicitud de información con número de folio 0064101614115, presentada ante este instituto y respondida a través de IFOMEX, se informó que desde el 2009 a la fecha se han cancelado 10 guarderías en Sonora, quedando la cantidad de 71 guarderías subrogadas del IMSS y los nombres de cada uno de los socios de estas guarderías están disponibles en el sitio del IMSS <http://www.imss.gob.mx/servicios/guarderias>.

De acuerdo a la lista de este sitio, se realizó una búsqueda por internet de todos y cada uno de los socios de las guarderías subrogadas en Sonora, para determinar su ocupación, específicamente, si son o fueron funcionarios públicos o empresarios y sus cargos. Si son o fueron funcionarios públicos sus nombres aparecen en documentos oficiales o en las páginas web de las dependencias correspondientes y están disponibles en línea gracias a las disposiciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección

²¹ Retomado de: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/169579.html>

de Datos personales (INAI), cuyo objetivo es garantizar el derecho de acceso a las personas a la información pública gubernamental.

Si son empresarios sus nombres aparecen en línea, en listas de organismos empresariales o en las páginas web que utilizan para publicitar sus empresas.

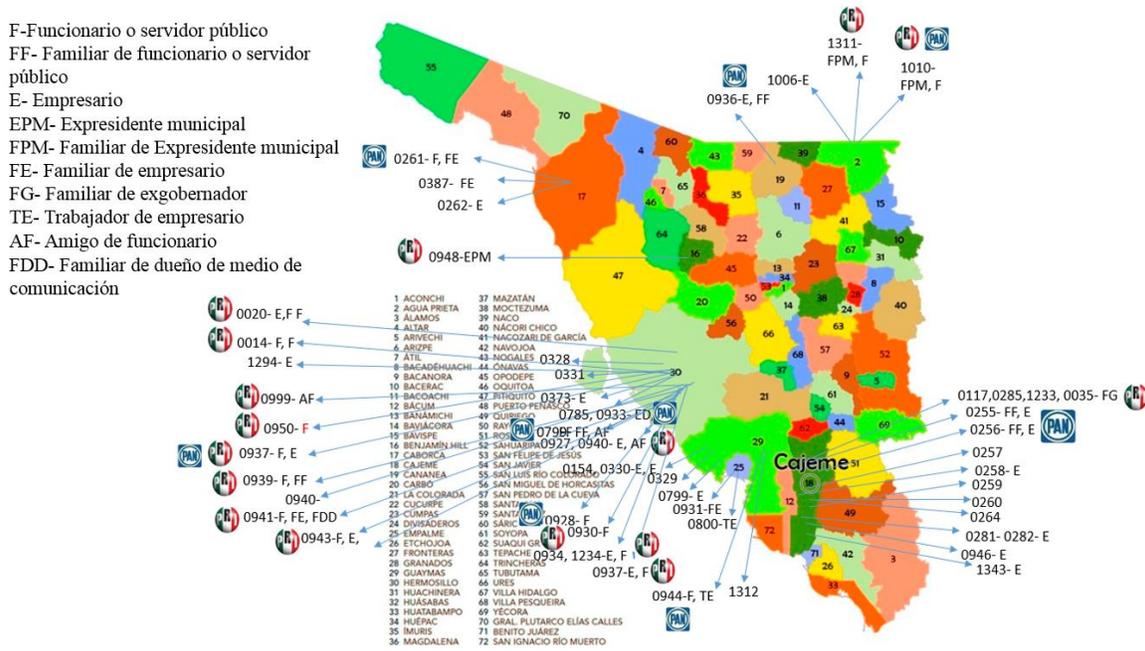
El resultado arrojó que 62 guarderías del IMSS en el estado, o sea el 87%, tiene como socio a algún funcionario o empresario prominente o bien a alguno de sus familiares o trabajadores. El 33% (24) de las guarderías subrogadas del IMSS en Sonora, tiene como socios a funcionarios del PAN y PRI o sus familiares y el 39% tiene como socios a empresarios renombrados de la localidad o sus familiares. En muchas de las guarderías, empresarios y funcionarios son socios en conjunto.

De las 71, 10 tienen como socios subrogantes a funcionarios del PAN y 16 a funcionarios del PRI (ver ilustración 1). Empresarios que han figurado como presidentes o integrantes de cámaras de comercio, son muy notorios entre los socios de guarderías subrogadas. En otros casos los socios son expresidentes municipales o familiares, como es el caso de la única guardería de Benjamín Hill, donde el expresidente municipal, Mario Alberto Rodríguez Pinales (2003-2006), aparece como socio, y en Agua Prieta, dos de las tres guarderías existentes pertenecen a la hermana de la exalcaldesa del PRI de Agua Prieta, Irma Villalobos Rascón (2000-2003) y 2012-2015); la tercera pertenece a un prominente empresario del ramo ganadero.

La presencia de socios subrogantes que son funcionarios públicos es más notoria en los municipios pequeños, por ejemplo, en el municipio de Caborca, las tres guarderías existentes pertenecen a funcionarios panistas en sociedad con empresarios; en Cananea, la única

guardería pertenece al hermano de Juan Molina Álvarez, secretario privado del gobernador Guillermo Padrés, y candidato panista a la alcaldía de Cananea en 2015 y así se hace larga la lista. La siguiente ilustración muestra qué guarderías son administradas por funcionarios, servidores públicos, empresarios, familiares y amigos cercanos. La ilustración muestra un código para entender las siglas (para más detalle puede verse el anexo 5).

Ilustración 1. Mapa de Socios de guarderías subrogadas del IMSS en Sonora por municipio, que pertenecen a empresarios o servidores públicos, sus familiares, amigos o trabajadores.



Fuente: elaboración propia.

2.4.3. Las guarderías de la familia del exgobernador Eduardo Bours

—¿Usted considera que las guarderías se convirtieron en negocio de políticos?

—No tengo elementos. Yo jamás he intervenido para algo que tenga que ver con las guarderías. Yo no sé quienes sean los beneficiarios o los concesionarios de las guarderías.

Otro factor ligado al perfil de los socios subrogantes, es la concentración de guarderías en manos de un mismo grupo de socios o socio en particular. Hay sociedades de funcionarios y empresarios que ostentan hasta cuatro o cinco guarderías en el Estado y el País. Tal es el caso de los familiares del exgobernador Eduardo Bours. Esta información fue una de las filtraciones que afectaron la imagen y la legitimidad del discurso del gobernante en relación con la Guardería ABC. Fue información que se destapó a causa de la tragedia, y que fue inteligentemente utilizada por los actores de la coalición PAN ²³.

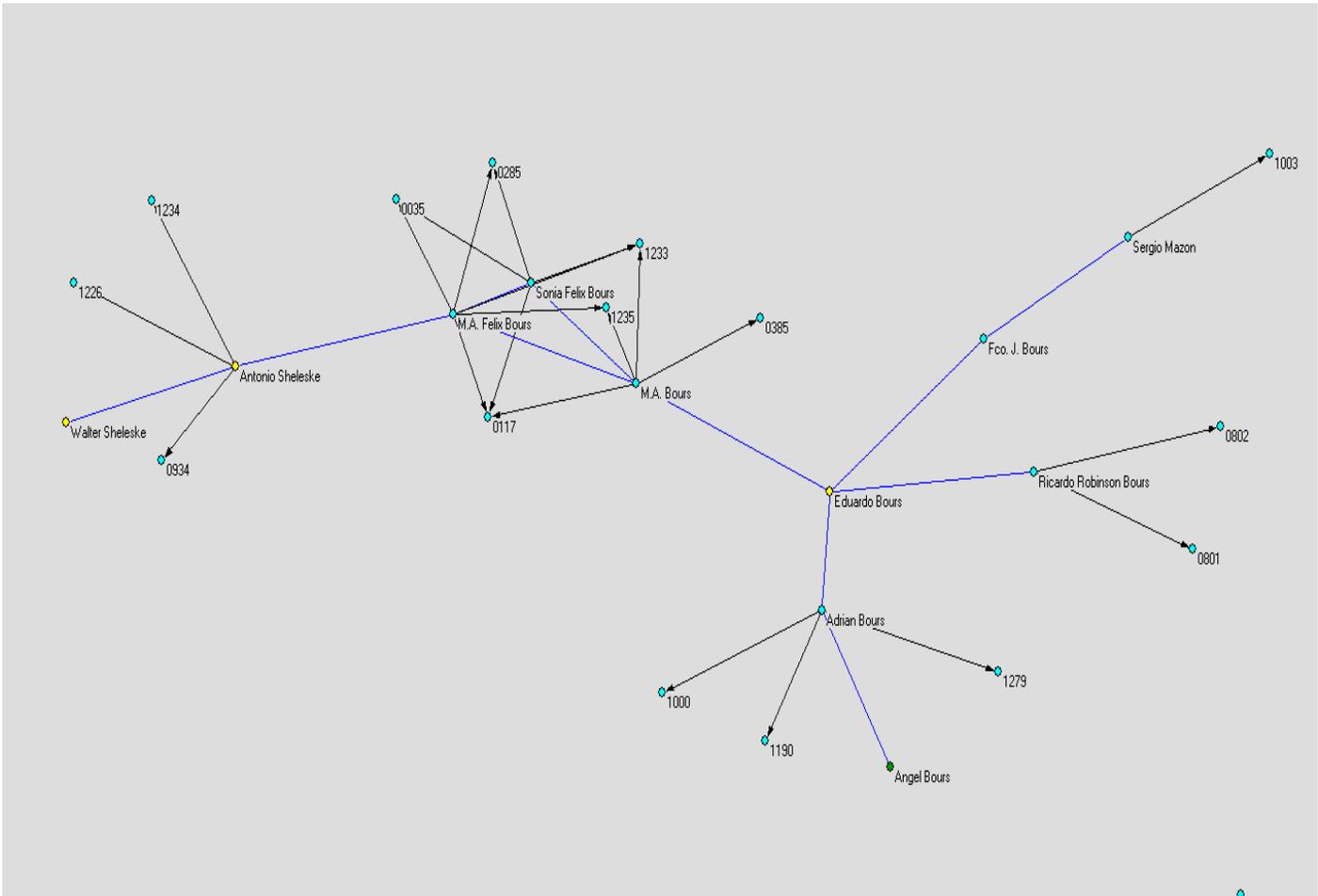
Se pudo comprobar con base en la información que ofrece el IMSS en su portal sobre los socios de guarderías en Sonora y la investigación sobre los mismos antes mencionada que el hermano de Eduardo Bours Castelo, Ricardo Bours Castelo, fue representante legal de dos guarderías en Obregón, perteneciente a la Camara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo (CANACO). Adrián Bours Cabrera, primo del exmandatario, es socio de tres guarderías, a su vez es hermano de Ángel Bours Cabrera, expresidente municipal de Navojoa. Otro hermano, Francisco Javier Bours, es socio de negocios con Sergio Mazón (importante empresario sonoreense) quien a su vez es socio de otra guardería. La hermana, María de los Ángeles Bours, es socia de 5 guarderías, la mayoría de ellas en el municipio de Navojoa. Está en sociedad con sus hijas, María de los Ángeles Félix Bours y Sonia Félix Bours. María de los Ángeles es esposa de Antonio Sheleske, que fue funcionario federal del IMSS cuando se

²² Extracto obtenido del capítulo dos del libro de Diego Enrique Osorno, *Nosotros Somos Los Culpables: La Tragedia de la Guardería ABC*, publicado por editorial Grijalbo en 2010. Retomado de: http://www.vice.com/es_mx/read/asi-matan-los-politicos-en-mexico-a-nuestros-hijos

²³ El Universal, 15 julio 2009: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/168989.html>; La jornada, 10 julio 2009: <http://www.jornada.unam.mx/2009/07/10/politica/009n2pol>.

realizaron los cambios a la política de la subrogación y participó en su implementación. Él es socio de tres guarderías, dos de ellas en Chihuahua. Su hermano Walter Sheleske fue Director de Desarrollo Económico del municipio de Hermosillo en la gestión de Ernesto Gándara (2006-2009). La siguiente red ilustra estas relaciones, los números son los códigos con los que el IMSS identifica a las guarderías, en total son 15 las que se relacionan con familiares del mandatario y sus allegados.

Ilustración 3. Familiares de Eduardo Bours que fueron o son socios de guarderías subrogadas del IMSS y allegados a ellos.



Fuente: Elaboración propia

Cuando los medios de Comunicación cuestionaron a Eduardo Bours sobre sus familiares y las guarderías, la respuesta fue minimizar los hechos: *“Sí hay parentesco, pero exageran... Yo tenía conocimiento de que una sobrina mía, lo dije desde el primer día, se les hizo insuficiente decir que había esposas de funcionarios”*. Eduardo Bours (El Universal 15 de junio del 2009).

Como se ha expuesto, al parecer hubo un *boom* entre empresarios y políticos en la adquisición de guarderías subrogadas. ¿Por qué el negocio de las guarderías, siendo una actividad de carácter público relacionado con la educación y el cuidado de menores, se convirtió en un interesante negocio para empresarios y políticos?

Que un gran número de guarderías subrogadas alrededor del país y en el estado de Sonora estén en manos de empresarios y políticos no es casual, la razón de fondo es porque, tanto realizar los trámites como administrar una guardería, era una actividad sencilla que era muy bien remunerada. Empezar el trámite era sencillo, no se requería mayor preparación, sólo se necesitaba constituirse en una persona moral que tuviera nada más que plasmar en los objetivos del papel constitutivo, que se dedicaría al giro de la educación. Podían adaptarse cualquier tipo de instalaciones, sin un estricto control de la seguridad, y aunque hubiera sanciones y observaciones que no se cumplían al pie de la letra, las guarderías no se clausuraban. Como no se exigía rigurosamente el cumplimiento de los requisitos para contratar, era aún más sencillo, se aplazaba o simplemente no se entregaba la documentación con la que no se contaba, como lo constató el informe de la Suprema Corte Nacional de Justicia. La inversión era poca y como la responsabilidad podía relegarse a la directora del

plantel se podía tener una guardería sin descuidar sus otras actividades; era o es posible manejar una guardería sin la tener que estar inmiscuido directamente en la responsabilidad del cuidado. Este argumento fue precisamente una razón importante para exonerar a dos de los socios de la guardería ABC. El argumento que utilizó la defensa legal de los mismos, fue que por ser solamente socios capitalistas, al no estar involucrados en la administración de la guardería, no tenían responsabilidad, hecho que muestra que el diseño de la subrogación permitía, tener una ganancia redituable, sin mucho esfuerzo y responsabilidad (Encinas, 2014).

Esta laxidad para otorgar subrogaciones a personas que no tienen capacitación para administrar guarderías, y el criterio de asignarlas por adjudicación directa a empresarios, políticos y funcionarios públicos, puso en entredicho la función que se les subrogó, la calidad en el cuidado de los infantes (Leal, 2010).

2.5. La Guardería ABC

Los socios de la Guardería ABC formaron parte del cúmulo de empresarios y funcionarios del PRI, sin un perfil preferente en el área de educación, que se vieron beneficiados con la subrogación de guarderías en Sonora. Tanto los socios originales y sus parejas, así como los que fungía en el 2009, tenían una sólida y muy cercana relación con el Comité Ejecutivo del PRI Sonora, con Eduardo Bours y su familia, con funcionarios de su gobierno, con el candidato a la gubernatura Alfonso Elías Serrano y con la cúpula empresarial sonoreense. La SCNJ y la CNDH, al estudiar el caso, observaron que la operación, la supervisión, aprobación y renovaciones del contrato de la guardería ABC, estaban plagadas de irregularidades.

2.5.1. ¿Quiénes eran los socios de la Guardería ABC?

Los socios fundadores de la Guardería ABC eran los jóvenes empresarios Marcelo Meouchi y Antonio Salido, junto con sus esposas María Fernanda Camou Guillot y Marcia Matilde Altagracia Gómez del Campo, respectivamente, quienes decidieron constituir una sociedad civil llamada “Guardería ABC” en el año 2001. Marcelo Meouchi fue designado como el apoderado legal, según el contrato constitutivo de la sociedad civil del 9 de mayo del 2001 en Hermosillo, Sonora, ante la fe de la notaria pública núm. 32 y ante el registro público de la propiedad el día 24 del mismo mes (contrato tomado del informe preliminar de la SCNJ). En el listado de socios del IMSS del 2009, aparecen como socios originales señora Guillot Camou y Marcelo Meouchi Tirado. “Sra. Guillot Camou”, corresponde a María Fernanda Camou Guillot, (a quien el IMSS en su página electrónica identifica de forma errónea como “Sra. Guillot Camou”). Marcelo Meouchi Tirado, era accionista de la firma Kenworth de Sonora y yerno de José Santiago Camou Healy, familiar de los dueños del periódico “El Imparcial”.

Marcia Matilde Gómez del Campo, la otra dueña, es prima segunda de Margarita Zavala, la Primera Dama esposa de Felipe Calderón, y también prima de Lourdes Laborín de Bours, esposa del Gobernador Eduardo Bours. Es hija del poderoso empresario de Maquila Teta Kawi en Guaymas, Roberto Gómez del Campo Laborín, a su vez, tío de Margarita Zavala y de la esposa de Eduardo Bours (ver ilustración 3). Está casada con Antonio Salido, quien era Director Administrativo de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano durante el mandato de Eduardo Bours Castelo, y primo de Epifanio Salido, candidato a la presidencia municipal en el 2009 (Encinas, 2014, p. 46).

El 19 de mayo de 2005, Marcelo Meouchi y su esposa se retiraron y vendieron su parte de la sociedad; se unieron Gildardo Urquídez y su cuñada Sandra Lucía Téllez Nieves, ella quedó

como apoderada legal, según consta el acta con escritura núm. 4307, Vol. 12, presentada ante la Notaria Publica núm. 99 en Nogales, Sonora México, el 19 de mayo del 2005. El tío de Gildardo, José Manuel Matiella Urquidez, les rentó una bodega que había sido utilizada como maquiladora y que adaptaron como guardería (Encinas, 2014, p. 50).

Lourdes Encinas (2014), describe en su libro las relaciones políticas y con la cúpula empresarial de los socios de la guardería ABC. Gildardo Francisco Urquidez Serrano, hijo del expresidente de la Cámara Nacional de Comercio de Hermosillo, Gildardo Francisco Urquidez Paz, era el secretario de Finanzas del PRI Sonora durante el mandato de Bours, además, era primo del candidato a gobernador Alfonso Elías Serrano, y coordinador de enlace empresarial de su campaña electoral (para el 2014 era coordinador de fiscalización del PRI en Sonora).

Gildardo Urquidez es esposo de Paola Téllez Nieves, hermana de Sandra Lucía Téllez Nieves. Según el listado de guarderías del IMSS, al momento de la tragedia era socio de tres guarderías: Guardería ABC, Guardería Educación y Desarrollo Infantil, S.C. en Hermosillo y en la guardería Desarrollo Integral Infantil de Nogales, S.C., en sociedad con Alfonso Escalante Hoefffer, esposo de Sandra Lucía Téllez²⁴.

Alfonso Escalante Hoefffer, era Subsecretario de Ganadería en el gobierno de Bours, aparecía al 2009 como socio también de tres guarderías: la Guardería ABC, Guardería del Río S.C., en sociedad con su esposa Sandra Lucía Tellez en Hermosillo, y Desarrollo Integral Infantil de Nogales (en sociedad con Gildardo Urquidez). Su esposa Sandra Lucía Téllez Nieves era socia también de cuatro guarderías: Guardería ABC, Guardería del Río S.C., en sociedad con

²⁴ Según el listado de socios de guarderías en México, presentado por el IMSS en el 2009.

su esposo y su cuñada María Gabriela Escalante Hoeffler, y la guardería Pasitos Adelante, S.C²⁵. Gildardo Urquídez y Antonio Escalante, eran subordinados de Juan Carlos Lam, Secretario Técnico del exgobernador Eduardo Bours, en la Asociación civil “Yo con Bours”.

Por otra parte, familiares de Marcia Matilde y empresarios relacionados con su padre también son socios de guarderías. Según la búsqueda realizada por internet, de la ocupación de cada uno de los socios de las guarderías en Sonora, se pudo constatar que su primo Luis Obregón Luken también tiene una guardería, ubicada en Hermosillo, en sociedad con Martha Ofelia Colosio Murrieta, hermana del fallecido candidato priista a la presidencia de la República en 1994, Luis Donald Colosio Murrieta. El tío de Marcia Matilde, Félix Tonella Luken, quien también es socio de Roberto Gómez del Campo en Maquilas Tetakawi, es esposo de Cecilia Platt, cuyo sobrino, Luis Fernando Platt, también tiene dos guarderías en Nogales. Martha Silvia Reyes Tonella, sobrina de Félix Tonella Luken y prima de Marcia Matilde, también tiene una guardería en Empalme, su representante legal Arnulfo Reyes, era a su vez socio de otras dos guarderías en ese mismo municipio (Garrido, 2013)²⁶. Estas son las únicas dos guarderías de la localidad.

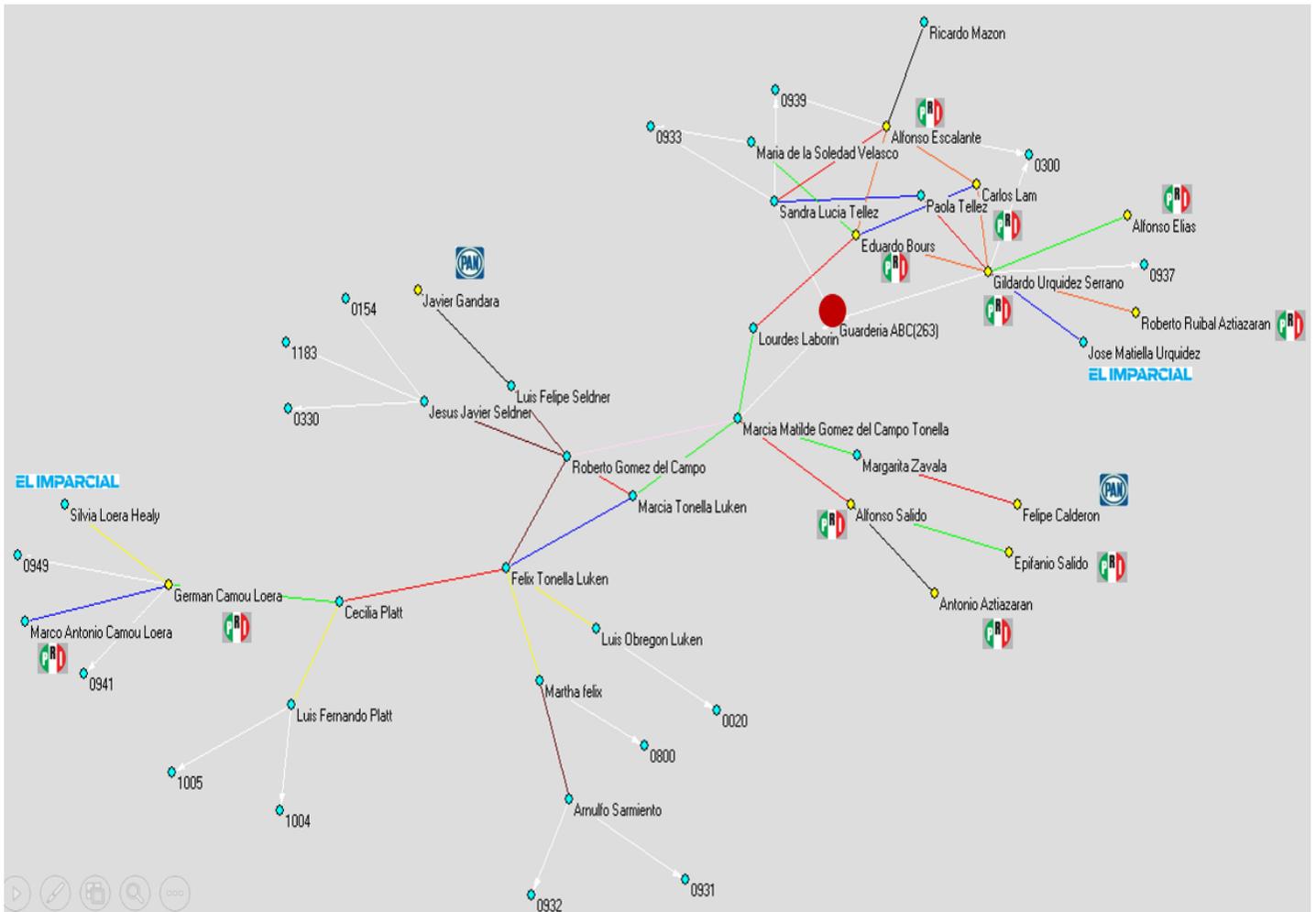
Por otro lado, Jesus Javier Seldner Romo, hermano de Luis Felipe Seldner, quien es presidente del grupo Offshore, al que pertenecen Maquilas Tetakawi, y socio de Roberto Gómez del Campo en Maquilas Tetakawi, también es dueño de dos guarderías, en la ciudad de Nogales. La siguiente ilustración muestra los nexos antes descritos, los números identifican a las guarderías que cada actor posee, los puntos amarillos significan que son o

²⁵ Ibid.

²⁶ Retomado de: <http://revolucionrespuntocero.com/investigacion-impunidad-compadrazgo-y-corrupcion-guarderia-abc/>.

fueron funcionarios públicos, los lazos azules significan que hay parentesco o relación de negocios

Ilustración 4. Relaciones políticas, familiares y comerciales de socios ABC y otros allegados que son socios de guarderías en el Estado de Sonora



Fuente: Elaboración Propia

2.5.2. Algunas irregularidades en la operación de la Guardería ABC

Para el 2009, por cada niño a cargo de la Guardería ABC se recibían 2 mil 309 pesos mensuales. El máximo de su capacidad era de 196 niños, aunque se tenían inscritos a 204²⁷. Como mínimo los socios recibían un total de 452 mil 564 pesos al mes. No todos los socios eran activos dentro de la administración de la guardería, según declaraciones ministeriales de las trabajadoras, era Sandra Lucía Téllez quien mayormente cumplía con funciones al interior de la guardería (Encinas, 2014, p. 177).

Tanto la SCNJ como la CNDH, advirtieron un cúmulo de irregularidades en la operación de la Guardería ABC. Sólo se citarán algunas. Desde un principio, la ubicación de la guardería incumplió con lo establecido en la normatividad NOM-167 (1997) ²⁸, la cual según el apartado 2.3, la guardería debía de estar alejada de zonas que presentaran ruido, contaminación ambiental, vías rápidas o cualquier otra circunstancia que fuera motivo de riesgo. La Guardería ABC operó durante ocho años rodeada de focos peligrosos como una gasolinera, una llantera, un bulevar transitado y una bodega que servía para el resguardo de placas y papel; todos se ubicaban a menos de 50 metros. La única observación que se le hizo a la ubicación fue la necesidad de un estacionamiento, el cual se propuso en el mismo lugar donde se establecieron las bodegas de la Secretaría de Hacienda. Aunque esta observación no se cumplió, no hubo sanción alguna y el contrato se renovó (p.54).

Otro ejemplo de irregularidad lo presenta el contrato inicial, ya que la normatividad señalaba que los interesados en administrar guarderías debían constituirse en una empresa y enviar su carta intención de prestación y oferta de servicio membretada, debiendo acompañarse de

²⁷ Según el informe de la solicitud de información pública con el folio 0064101174908. Retomado de y disponible en : <http://archivo.vanguardia.com.mx/mitaddelasguarderiaspadecedesobrecupo-361403.html>

²⁸ NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-167-SSA1-1997, PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS DE ASISTENCIA SOCIAL PARA MENORES Y ADULTOS MAYORES.

fotografías y documentación del inmueble propuesto, sin embargo, la solicitud la enviaron como personas físicas y sin tener posesión del lugar donde operarían. Aunque a la hora de firmar el contrato ya contaban con dichos papeles, el trámite se inició sin ellos (p. 48)

Existe una notificación del 25 de junio de 2001 donde el Ayuntamiento les pide suspender los trabajos por falta de permisos. Aparentemente así se hizo, pero ese mismo año se reanudaron las obras e inauguraron con el aval del entonces delegado del IMSS, Ernesto Rivera Claissee; inclusive, con el fin de empujar la solicitud de los socios de ABC, el dueño de la bodega, José Manuel Matiella Urquides, tío de uno de ellos, escribió una carta al IMSS en la que señalaba: *“La techumbre formada por estructuras metálicas sobre las cuales descansa una cubierta de lámina galvanizada con aislamiento térmico se hizo cumpliendo con las normas... la construcción tiene edad aproximada de 17 años, durante los que no se ha encontrado ni la más mínima falla”* (p. 56). Sin embargo, la presencia del poliuretano (material altamente inflamable) en las estructuras del techo, no se advirtió, inclusive se instaló una lona en la sala de usos múltiples hecha con el mismo material.

Entre otros detalles, la guardería siempre aprobaba las evaluaciones del IMSS en materia de seguridad, pero como se mostró en el apartado anterior, las guarderías cumplían con las evaluaciones hechas por el IMSS, mas no cumplían con la normatividad.

Resumen del capítulo dos

En resumen y conclusión de este capítulo, en el ámbito nacional de 2009, el expresidente Calderón enfrentaba por lo menos tres situaciones que habían tenido un impacto sobre su imagen y legitimación, y esto no le auguraba buenos resultados electorales, por lo que el triunfo en Sonora (donde contrariamente a las tendencias nacionales había buenos pronósticos), era fundamental. Tanto PAN como PRI tenían tendencias encontradas a nivel Sonora y a nivel nacional. El candidato a la gubernatura del PAN estaba respaldado por un partido unido, que contaba con el apoyo de la federación. El PAN en Sonora presentaba un nivel de crecimiento de votos sostenido, que le aseguraba una elección muy reñida. Sin embargo, en el plano nacional, el PAN enfrentaba una severa crisis que no auguraba buenos resultados electorales. El candidato del PRI se presentaba como un personaje impuesto por el gobernador Eduardo Bours, en medio de una crisis con un partido local dividido y con una serie de fracturas con la federación, pero el PRI en el plano nacional tenía buenas posibilidades de obtener buenos resultados en las elecciones en los nueve estados que se celebrarían. Respecto a la subrogación, gracias a las observaciones de la SCNJ, la Auditoría Superior de la Federación y la CNDH, que detectaron un “desorden generalizado” en las áreas de los contratos, el cumplimiento de los lineamientos del IMSS y la falta de supervisión, principalmente en el área de seguridad, se evidenció que la política falló, en primer lugar, porque la infraestructura, personal y herramientas no le permiten a la política en la práctica cumplir con los lineamientos de la misma, lo cual demostraba una incoherencia entre lo escrito y lo real. También la laxidad para otorgar subrogaciones a través de la figura de la

adjudicación directa, a personas que no tienen capacitación para administrar guarderías, pone en entredicho la función que se les subrogó: la calidad en el cuidado de los infantes. El criterio de la adjudicación directa permitió que un gran grupo de empresarios y funcionarios de PRI y PAN se convirtieran en socios de guarderías subrogadas del IMSS. La Guardería ABC, cuya sociedad estaba compuesta por funcionarios del PRI Sonora, operó durante ocho años rodeada de focos peligrosos como una gasolinera y una llantera, con deficiencias en la supervisión de la seguridad, no sólo por parte del IMSS, sino también por parte de las autoridades de Protección Civil. El contrato de subrogación y las subsecuentes renovaciones también estuvieron plagadas de irregularidades que observaron la SCNJ y la CNDH. La insuficiente supervisión del IMSS permitió que algunos elementos establecidos por la normatividad no se cumplieran y esto nunca fue motivo de suspensión. Los socios de la Guardería ABC resultaron tener poderosas conexiones con el PRI Sonora, pero en especial con el exgobernador Eduardo Bours, además de que Marcia Matilde Gómez del Campo Tonella está emparentada con Margarita Zavala, esposa del expresidente Felipe Calderón.

3- La construcción de la crisis de la Guardería ABC, los medios de comunicación y la lucha de marcos

En este capítulo se habla sobre las causas del incendio de la Guardería ABC, las características de la crisis que le procedió, el manejo del evento y las implicaciones ventiladas en los medios de comunicación. Posteriormente, se establece qué actores políticos participaron en la construcción de la crisis a través de declaraciones en los medios de comunicación, así como las diferentes versiones o el enmarcamiento que éstos hicieron sobre la crisis.

3.1-El incendio: el proceso y las causas

El viernes 5 de junio de 2009 sucedió la peor tragedia que ha marcado a Sonora; una guardería subrogada del IMSS se quemaba en un barrio de clase media, más de 100 niños al interior dormían la siesta. Cuando los bomberos llegaron se encontraron con un caos, vecinos, transeúntes, maestras, policías y extraños luchaban por salvar a los niños que se encontraban dentro; la casa de una vecina sirvió como refugio a los niños que se iban rescatando, otros fueron llevados directamente a hospitales en ambulancias y automóviles de voluntarios. Los padres buscaban a sus hijos; esos niños habían sido dejados durante la mañana al cuidado de la guardería para ir a trabajar, cuando se llegó la hora de recogerlos no sabían si estaban vivos o muertos. Poco a poco sumaron 49 muertes y más de 70 niños lesionados. La primera explicación sobre lo que había sucedido la dio el alcalde Ernesto Gándara, explicó, el 6 de junio, cómo el fuego se había propagado hacia la guardería tras el incendio originado en la bodega contigua perteneciente a la Secretaría de Hacienda; el humo caliente había subido al techo, que era de lámina; la guardería tenía falso plafón en el área de salones y una lona de poliuretano de alta inflamabilidad en el techo del área central, que era el lugar que ocupaba

más espacio dentro del recinto. Las estructuras del techo de la bodega y la guardería estaban cubiertas también con poliuretano esparcido. El humo que venía de la bodega contigua, perteneciente a la Secretaría de Hacienda, se acumuló por convección entre el techo y el falso plafón, es decir, el calor se transfiere por un medio en circulación de abajo hacia arriba, el aire caliente se expande y se eleva, por lo que los detectores de humo no registraron el incendio, lo que provocó que se calentara la lona de poliuretano altamente inflamable, ésta al quemarse comenzó a emitir gases tóxicos, cuya inhalación fue la principal causa de muerte entre los niños; al estarse consumiendo la lona, cayó derretida por partes del techo, alcanzado a algunos niños y maestras (ver ilustración 1).

Ilustración 1. Proceso de la propagación del fuego de la bodega de la Secretaría de Hacienda hacia la Guardería ABC



Fuente: El Imparcial, publicación del 9 de junio de 2009.

¿Por qué sucedió?

Al día siguiente, la Procuraduría de Justicia del Estado de Sonora y la Procuraduría General de la República, comenzaron un peritaje para establecer las causas del incendio, donde participaron peritos expertos de las dos procuradurías; no se permitió la participación del

cuerpo de Bomberos de la ciudad de Hermosillo, aunque éstos habían sido los primeros en llegar, porque se dio una orden que provenía del gobierno del Estado²⁹, de que todo lo referente al origen del incendio lo manejarían las procuradurías. Desde un principio, si en algo coincidieron las dos instituciones fue en las causas del evento.

El procurador de Sonora, Abel Murrieta, informó que, de acuerdo a la investigación, al interior de la bodega se había encontrado documentación relacionada con vehículos que tenían poco movimiento, así como placas de circulación y tres vehículos, dos en calidad de resguardo y uno más que era utilizado para las actividades propias del inmueble. En realidad, la bodega perteneciente a la Secretaría de Hacienda estaba dividida en dos partes y estaban comunicadas por un portón. Lo que no mencionó el Procurador es que la bodega que colindaba con la guardería era utilizada como archivo de agencias fiscales, y la otra para el resguardo de placas. Estas dos bodegas y la guardería conformaban un solo inmueble. En el peritaje a la guardería se le llamo bodega 1, a la de enseguida, que fue donde inicio el incendio, bodega 2, y a la que le seguía bodega 3 (ver ilustración 2).

Ilustración 2. Plano de la Guardería ABC y la bodega de la Secretaría de Hacienda



Fuente: El Imparcial, 9 de junio de 2009.

²⁹ Según información recabada en entrevista con el bombero Mario Alberto Aguilar, realizada el 16 de octubre de 2014 en las instalaciones del cuartel principal de bomberos de la ciudad de Hermosillo.

Las causas se establecieron como: 1) anomalías en el sistema eléctrico del motor que proveía el giro de la turbina del sistema de aire acondicionado, al cual en Sonora se le llama *cooler*, el colgaba de una estructura metálica del techo y al alcanzar la fundición del material metálico del sostén, se desprendió de la estructura y cayó; y también el hecho de que, sobre las líneas de abastecimiento eléctrico de las luminarias, se encontraran materiales de cobre fundido, significaba 2) una anomalía eléctrica sobre estas líneas de luz (ver ilustración 3). Nunca se aclaró cómo estaban conectadas las líneas de luz al *cooler* o a la estructura que lo sostenía.

Ilustración 3. Imagen del cooler y del motor de *cooler* y derretimiento de conexiones eléctricas encontradas en la bodega de la Secretaría de Hacienda



Fuente: El Imparcial publicación del 9 de junio de 2009

El foco del incendio se ubicó en la parte central de la bodega, donde se encontraba colgado el *cooler*, el cual (según el peritaje) se encontró despedido en el piso ubicado en el centro de la bodega, con signos visibles de sobrecalentamiento eléctrico. El peritaje establecía específicamente que “*un elemento en ignición se desprendió del sobrecalentamiento del*

motor del cooler, éste cayó y se depositó sobre los papeles apilados, expandiéndose de forma radial (del centro hacia todos los lados)”³⁰.

Hasta el momento, después del primer peritaje llevado a cabo por expertos de la PGR y PGJE en junio de 2009, ha habido tres peritajes más; uno realizado por la firma inglesa McMullen en diciembre de 2009, ordenado por la Suprema Corte de Justicia a petición de los padres de la guardería, pero que no fue vinculante en la investigación, es decir, no se agregó al expediente oficial; otro peritaje realizado por la firma Smith en enero de 2010 a petición de otro grupo de padres que sí se integró al expediente; y el último realizado por el especialista en fuego, Méndez Calvillo, en el 2013. De estos cuatro peritajes, sólo el realizado por la firma Smith reconoce como causa del incendio un fuego provocado que se dispersó de manera muy rápida³¹.

Además, hay algunas inconsistencias en el primer peritaje que ponen en duda la “*versión del cooler*”. La primera es que, según las declaraciones ministeriales de los trabajadores de la bodega de la Secretaria de Hacienda, Arturo Torres Escalante, Francisco Arturo Bracamontes, Álvaro Pacheco Ferral, y Jorge Antonio Lavandera Peñúñuri, el *cooler* en realidad no se encontraba colgado del techo y no quedó encendido cuando ellos salieron de la bodega. Los trabajadores declararon ante el ministerio público, el 12 de junio de 2009, que el *cooler* no se encontraba colgado del techo, sino en una mesa y en ocasiones en el piso y que uno de ellos había bajado los térmicos al salir. Sin embargo tiempo después del incendio, el *cooler* y los térmicos de luz fueron removidos de la escena de la bodega y no se sabe su

³⁰ Dictamen de incendio de la guardería ABC, presentado por el Licenciado Alberto Gómez García, Agente del ministerio público de la Federación con número de folio 47288 del expediente AP/PGR/SON/HER/V-690-2009

³¹ Las conclusiones fueron que se produjo por la mano del hombre, se encontró evidencia de aceleradores químicos, la fuente de ignición fue una llama directa, la papelería almacenada fungió como combustible y que inició minutos antes o al mismo tiempo de que los empleados abandonaran el lugar.

paradero (Encinas, 2014). Las declaraciones quedaron asentadas en el expediente del caso AP/PGR/SON/HER/V-690-2009. Los padres deudos de la guardería ABC enviaron una carta al presidente Felipe Calderón indicando estos errores en el peritaje y manifestaban su falta de credibilidad sobre la versión del “cooler”³². A más de seis años de la tragedia, las causas del incendio siguen sin esclarecerse y no se tiene certeza de los dictámenes de los peritajes.

3.2-Las características de la crisis que procedió al incendio

Algunos académicos llamaron al incendio “*La tormenta perfecta*”, pues así se le llama a la suma de ciertos factores que tienen baja probabilidad de desencadenar un suceso, sin embargo, eventualmente pueden suceder y con los peores efectos. No sólo los atributos físicos de la nave que servía como guardería y bodega de la Secretaría de Hacienda, sino también la falta de medidas de seguridad y los materiales altamente inflamables, como el polietileno que recubría las estructuras del techo, desataron la tormenta; también fue un cúmulo de factores sociales y políticos. Es por esto que el incendio de la guardería puede considerarse un evento eminentemente político. El Gobernador de Sonora, Eduardo Bours, declaraba a los medios que las muertes de los niños “*habían sido resultado de decisiones políticas*” (La jornada, 16 junio 2009)³³, sin considerar la magnitud de su responsabilidad, estaba en toda la razón, esta afirmación se explicara a lo largo del análisis.

³³ Retomado de: <http://www.jornada.unam.mx/2009/06/16/politica/005n1pol>

El tiempo posterior al incendio de la guardería, o el *aftermath*, puede catalogarse como una crisis, ya que trajo consigo un periodo de inestabilidad política para algunos actores e instituciones; para otros, el evento simplemente vino a recrudecer dicha inestabilidad.

La primera reacción después de la crisis fue de urgencia, ya que la prioridad era brindar atención a los niños heridos, brindar apoyo a los padres y realizar una revisión de todas las guarderías del país para determinar si algunas otras se encontraban en condiciones similares. Posteriormente, la crisis se percibió como una amenaza. El 7 de junio, el periódico *El Imparcial*, publicó una encuesta realizada a padres usuarios de guarderías subrogadas del IMSS, donde la mayoría de los padres encuestados no se sentían seguros al dejar a sus niños en las guarderías, pues temían por su seguridad. El 54% de los padres encuestados argumentaba que el incendio podía haberse prevenido. Alejandra Flores (2014) argumenta que debido a la tragedia emergió entre la población hermosillense un sentido de “vulnerabilidad”, pues se hizo evidente la mala administración del Estado respecto a los servicios de subrogación de las guarderías. Después, vino la incertidumbre en todas las áreas de la crisis: en cuanto a las causas, la versión oficial no era del todo convincente; en cuanto a la respuesta, no se advertían compensaciones claras para las víctimas, ni por parte del IMSS ni por parte del Gobierno del Estado. Tampoco se tenía clara la forma en cómo se imputarían las responsabilidades.

La crisis tuvo dos elementos constitutivos que difieren de otras catástrofes. En primer lugar, la atribución de responsabilidades no sólo cayó sobre el gobierno local en turno, perteneciente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), sino que también se vieron involucrados actores institucionales del Gobierno Federal perteneciente al Partido Acción

Nacional (PAN). En segundo lugar, la crisis sucedió en un contexto electoral que enmarcó la respuesta de las instituciones a la crisis.

3.3- ¿Cómo manejaron la crisis los medios de comunicación?

Recordemos que los medios de comunicación juegan un papel crucial en la construcción de las crisis, en los juegos de la culpa y del cambio institucional. Conforman la arena de la lucha de marcos, ejercen presión sobre los líderes políticos y se convierten en canales de información que filtran otros grupos políticos (Birkland, 1997). Por una parte, deciden en gran manera la agenda a la que se irán ajustando algunos políticos y sus versiones, pues desdeñan o refuerzan marcos para el entendimiento de las crisis, por otra, en ocasiones se alinean a los marcos de algunos actores políticos, como parte del resultado de negociaciones o acuerdos.

El análisis de contenido realizado a los periódicos *El Imparcial*, *El Universal* y al canal de televisión *Telemax*, realizado del 5 de junio al 5 de julio del 2009, permitió establecer la cronología de la tragedia, la construcción de la misma, los temas que se priorizaron, los actores políticos que participaron en la construcción de la crisis y las distintas versiones del suceso.

La construcción mediática, desde un inicio, catalogó al incendio como un “*accidente que se había convertido en una tragedia*”, posteriormente se convirtió en un “*escándalo*” centrado en la persona de Eduardo Bours, entonces pasó a ser una “*tragedia que resultó de la negligencia y tráfico de influencias*”; posteriormente terminó como una “*guerra*” entre el Secretario de Gobernación y los líderes del PAN, contra el gobernador de Sonora. El

siguiente cuadro muestra la cronología que siguió la crisis en los medios de comunicación y que servirá de guía a lo largo del recuento.

Tabla 1. Cuadro cronológico de la información proporcionada por los medios de comunicación, El Imparcial, El Universal y Telemax, relacionada con la crisis de la Guardería ABC.

6 junio	Autoridades estatales, municipales y federales brindaron una conferencia de prensa para informar sobre el evento. El gobernador de Sonora, Eduardo Bours, en conferencia de prensa, acepta que el fuego empezó en la bodega y que sólo los Procuradores hablarían de las causas. El director del IMSS, Daniel Káram afirma que de acuerdo a la última evaluación realizada el 26 de mayo de ese año, la guardería cumplía con los requisitos y condiciones de seguridad.
6 y 7 junio	Se lleva a cabo el primer peritaje por la PGR y PGJE. Eduardo Bours revela el parentesco de la socia de la guardería ABC, Marcia Matilde del Campo, con Margarita Zavala.
8 junio	Los Procuradores dan a conocer la teoría del <i>cooler</i> y las insuficiencias en materia de seguridad de la Guardería ABC. Daniel Káram declara que era Protección Civil Municipal la encargada de revisar las instalaciones. El Director de Protección Civil Municipal, Roberto Copado, contradice al IMSS.
9 junio	Se hace pública información sobre guarderías en manos de familiares del Gobernador de Sonora, Eduardo Bours. Socios de Guardería ABC dan conferencia de prensa.
10 junio	Socios de Guardería ABC son llamados a declarar. El IMSS entrega el expediente de guardería y anuncia apoyo solidario para víctimas La PGR declara que todos los procesados legalmente podrían salir bajo fianza, por no considerarse delitos graves, ya que el evento no fue intencional. Se hace público el dictamen de Protección Civil Municipal donde avaló el dictamen de revisión a Guardería ABC.
11 junio	Son citados a declarar funcionarios del IMSS, pero se negaron a declarar. En total ya sumaban 50 personas llamadas a declarar.
12 junio	Se reúnen Eduardo Bours y Fernando Gómez Mont (Secretario de Gobernación) con las Procuradurías. Los Procuradores anuncian que tienen documentos que señalan irregularidades en Guardería ABC desde el 2005. Son destituidos tres funcionarios del IMSS.
16 junio	Procuradurías presentan un oficio que señala irregularidades en la Guardería ABC desde el 2005.
17 junio	Las trabajadoras de la Guardería ABC dan conferencia de prensa.
18 Junio	Varios padres anuncian que demandarán al Gobierno del Estado de Sonora y al IMSS.
19 junio	Las Procuradurías anuncian que consignarán a 13 personas, no revelan nombres. Empieza el conflicto mediático entre Eduardo Bours y Fernando Gómez Mont.
21 junio	IMSS anuncia que demandará a la Secretaría de Hacienda y socios de Guardería ABC.
22 junio	Se detienen a 9 personas: trabajadores de la bodega de Hacienda y funcionarios del IMSS por homicidio culposo. La Procuraduría del Estado se declara incompetente para procesar a socios de Guardería ABC.
23 junio	Eduardo Bours argumenta que la demanda interpuesta por el IMSS es una cortina de humo y fue aprobada por el Presidente. Da a conocer fondo solidario para víctimas. Los trabajadores de la bodega son liberados bajo fianza.
24 Junio	Rompimiento de relación entre Eduardo Bours y Fernando Gómez Mont. PGR atrae investigación del caso.

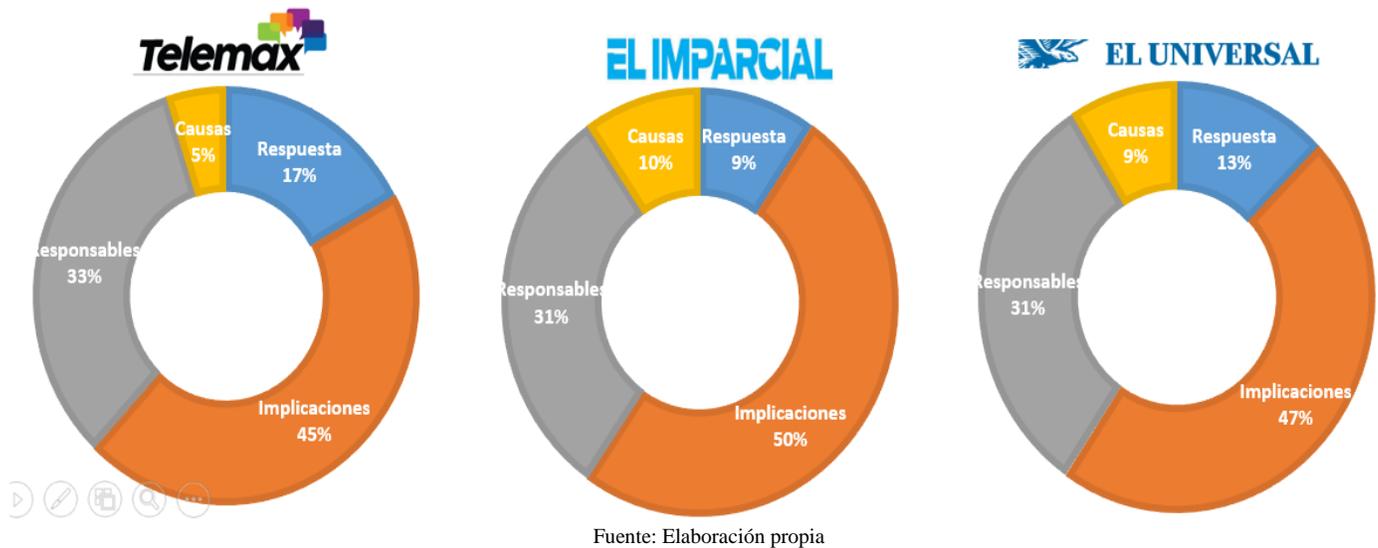
25 junio	El Candidato del PAN a diputado por el Distrito VII en Sonora, Ernesto Cornejo, sufre un atentado, 2 personas mueren.
26 junio	En medios nacionales, el Ernesto Cornejo acusa al Gobernador y al Procurador de Sonora del atentado.
27 junio	Eduardo Bours responde sobre atentado, hablando sobre antecedentes de Ernesto Cornejo.
28 junio	Se dicta auto de formal prisión a Irma Crescencio (Coordinadora zonal de guarderías del IMSS).
29 junio	Padres ABC piden a Suprema Corte se haga cargo del caso. Eduardo Bours propone cuatro leyes en materia de accidentes culposos. Anuncia que el fondo solidario se dará solamente a víctimas que accedan ceder su derecho a demandar.
30 junio	Káram debía haber comparecido ante Cámara de Diputados, pero se pospuso hasta después las elecciones
1 julio	Se dictan órdenes de aprehensión contra nueve funcionarios más y socios de la bodega.
3 julio	La Suprema Corte acepta estudiar el caso.
5 julio	Se llevan a cabo elecciones en Sonora.

Fuente: elaboración propia

La construcción mediática de la crisis giró en torno a dos temas fundamentales: *la responsabilidad del evento y las implicaciones desatadas a raíz del evento* (información oculta que salió a relucir a causa de la crisis y los personajes que entraron en conflicto). Entre el 78 y el 81% del total de las notas analizadas que manejaron el tema de las guarderías, giraron en torno a estos aspectos. Esto quiere decir que la información en los medios de comunicación respecto a la tragedia de la guardería se concentró en señalar quién era responsable, qué se decía sobre aspectos “escandalosos” y quién entraba en conflicto con quién (ver ilustración 4).

Los temas referentes al origen del incendio y las soluciones propuestas como respuesta a la crisis fueron poco mencionados y profundizados. El tema que obtuvo la más baja mención fue el referente al origen y las causas del incendio.

Ilustración 4. Discurso general de las notas que se referían a la Guardería ABC publicadas en los medios *El Imparcial*, *el Universal* y *Telemax*, del 5 de junio al 5 de julio de 2009.



Este hecho está directamente ligado a que también los actores políticos siguieron el mismo orden de ideas, tanto el gobernador Eduardo Bours, como el Director del IMSS, Daniel Káram, y en general todos los actores políticos, evadieron hablar del origen y las causas del incendio, enfocándose en señalar la responsabilidad de otros.

3.4-La construcción de la crisis de la guardería ABC: lucha de marcos entre actores e instituciones

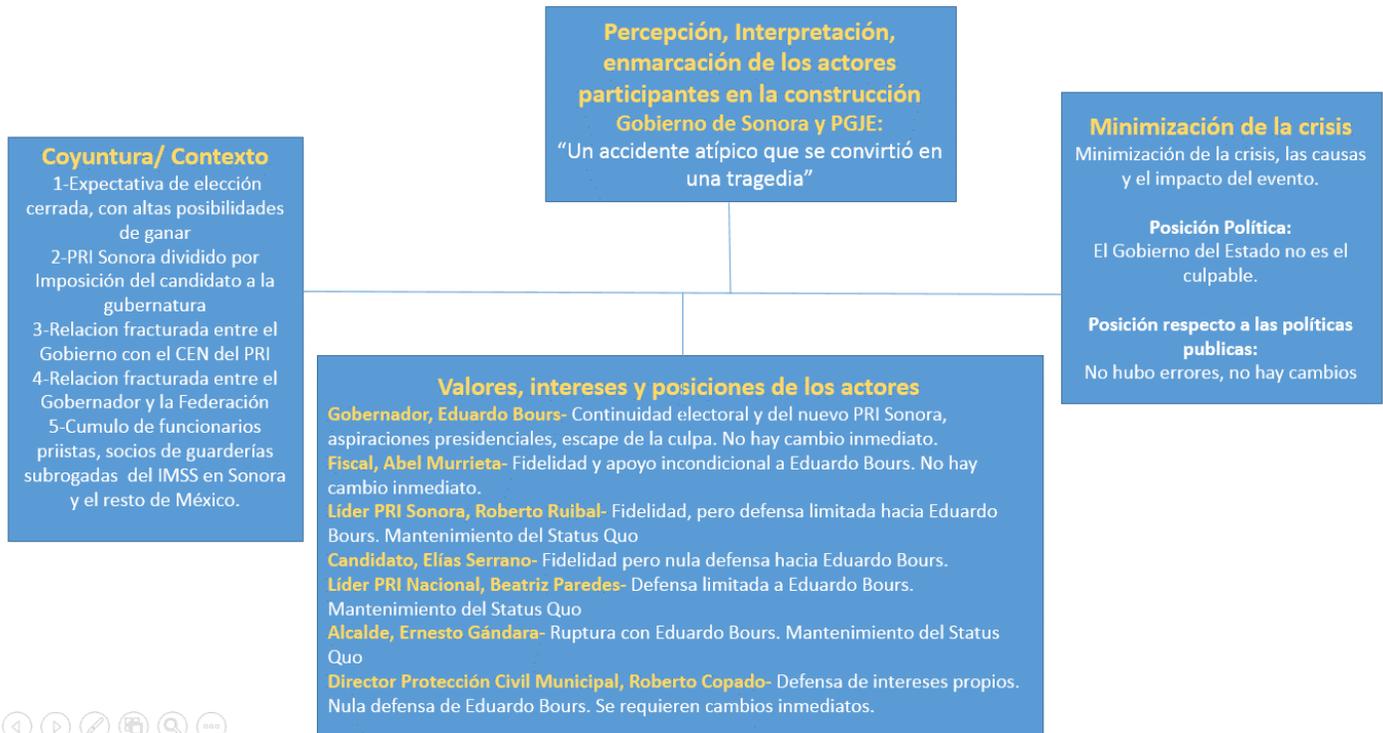
Recordemos que la teoría de la explotación concibe a la crisis como *armas políticas*, y se define como *la utilización estratégica mediante la retórica y el discurso político de las crisis para alterar la legitimidad del gobierno en turno, sus actores institucionales o sus políticas, ya sea por parte de grupos externos o de grupos opositores* (Boin, Hart, McConell, 2006).

Los actores y líderes políticos, tienden a agruparse en coaliciones para conseguir diferentes objetivos en el juego político de la responsabilidad y el grado de cambio en las políticas públicas. Las diferentes versiones o marcos se construyen con base en la interpretación y percepción de los actores que los producen, y la construcción de dichos marcos obedecerá siempre a un contexto determinado. Como se mencionó en la metodología, se propusieron dos coaliciones, la coalición PRI y la coalición PAN, no todos los actores definidos en cada coalición participaron en la construcción de la crisis.

3.4.1-Actores de la coalición PRI que participaron en la lucha de marcos y el enmarcamiento de la crisis

El siguiente cuadro resume la lucha de marcos de la Coalición PRI, las instituciones y actores que participaron, y se desglosa a lo largo del análisis.

Ilustración 5. Lucha de marcos impulsada por el Gobierno de Sonora y la PGJE.



Fuente: Elaboración propia en base a Boin, Hart, McConell, 2009.

El análisis de contenido reveló que las únicas instituciones de la coalición priista, que propusieron marcos para la construcción de la crisis, fueron el Gobierno del Estado de Sonora y la Procuraduría General de Justicia Sonora. El resto de las instituciones no participaron en la construcción de la crisis, ni en la defensa del exgobernador ante la atribución de responsabilidades, a excepción de un par de legisladores priistas. Desde un inicio, el Gobernador de Sonora, apoyado por el Procurador, construyó una versión de la crisis cuyo principal objetivo fue librarse de la responsabilidad, pero librar de responsabilidad también a los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y ocultar las fallas en el sistema de Protección

Civil³⁴. La intención fue ocultar las deficiencias del sistema de Protección Civil Estatal y las negligencias de los funcionarios de la Secretaría de Hacienda. Respecto a los funcionarios de Hacienda, el interés por protegerlos era electoral; debía ocultarse su negligencia, porque el exdirector de la Secretaría de Hacienda, Ernesto Vargas Gaytán, que había firmado el contrato de arrendamiento de la bodega donde inicio el incendio, a la cual nunca se le realizó una inspección de seguridad, era candidato a la presidencia por el municipio de Ciudad Obregon (Ver ilustración 6). Ernesto Vargas fue director de la Secretaria de Hacienda de mayo del 2003 a marzo del 2009, cuando renunció al cargo para ocupar la candidatura a presidente municipal de Ciudad Obregón; algunos medios lo describieron como “*un hombre de todas las confianzas de Eduardo Bours*” (Termómetro en línea, mayo 2003)³⁵.

Ilustración 6. Propaganda electoral del exdirector de la Secretaria de Hacienda y candidato a la alcaldía de Ciudad Obregón, Sonora en el 2009.



Fuente: <http://jovenesamloenciudadobregon.blogspot.mx/2009/06/metido-el-candidato-del-pri-ernesto.html>

³⁴ Las fallas en el sistema de Protección civil no se han presentado, pero se trataran en el siguiente capítulo.

³⁵ Retomado de : <http://www.termometroenlinea.com.mx/vernoticiashistorial.php?artid=2624>

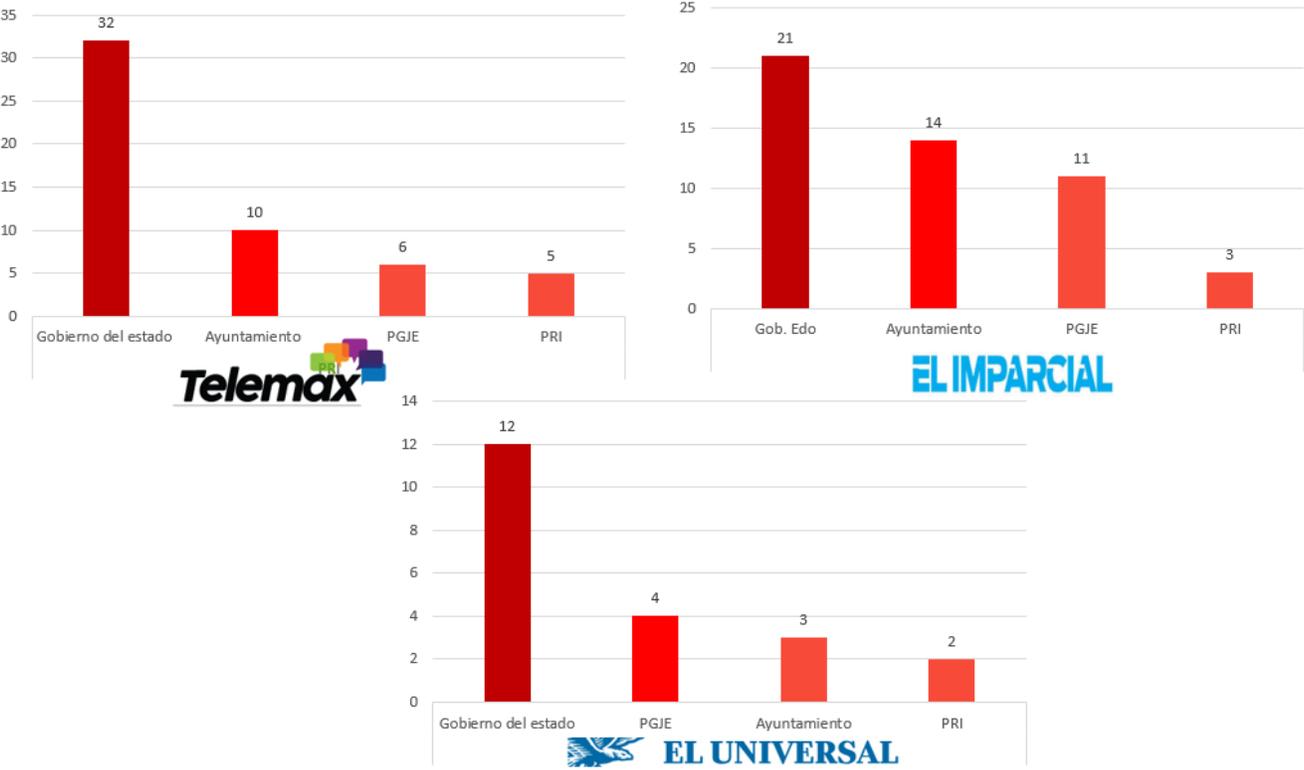
Además la Unidad de Protección Civil Estatal, también había incurrido en deficiencias en la supervisión de los inmuebles de la Secretaría de Hacienda. Aceptar las fallas del exdirector de Hacienda y en el sistema de Protección Civil Estatal, institución donde Eduardo Bours era la máxima autoridad (según lo establece la Ley Estatal de Protección Civil), habría implicado un costo electoral para el PRI y un golpe para la ya dañada legitimidad de Eduardo Bours.

Eduardo Bours buscaba una continuidad electoral a través de su candidato a la gubernatura Alfonso Elías Serano y la prolongación y reforzamiento del “*Nuevo PRI*” que había construido a lo largo de su gestión, incluso, expresaba públicamente aspiraciones presidenciales, respaldadas por la cúpula empresarial sonoreense. Para el logro de estos objetivos, era necesario e imprescindible escapar de la culpa y minimizar su responsabilidad, así que hacia ese fin dirigió la construcción de la crisis, pero no contó con el apoyo público de su partido cuando requirió defenderse, ni cuando requirió focalizar la responsabilidad hacia otra institución. Esta falta de apoyo obedeció a los diferentes valores, intereses y posiciones de los actores políticos y los términos de su relación con él.

Roberto Copado, Director de Protección Civil Municipal, apoyó los marcos de focalización de la culpa hacia el IMSS, pero lo hizo sólo en defensa propia, cuando se vio acusado por Daniel Káram por las supuestas “deficiencias” de las inspecciones realizadas por su departamento a la Guardería ABC; nunca abogó en defensa del Gobierno del Estado, pero sí abogó por cambios en la legislación de Protección Civil Municipal y Estatal. Ernesto Gándara, alcalde de Hermosillo en ese tiempo, tampoco lo apoyó, aunque también se vio implicado por la responsabilidad de no haber dotado a Protección Civil Municipal con suficientes recursos para inspecciones eficientes. Su relación con Eduardo Bours había

entrado en ruptura, pues éste último se había decidido a nombrar como candidato a gobernador a Alfonso Elías Serrano, por sobre él. Esta falta de apoyo se vio reflejada en el espacio que estas instituciones ocuparon en los medios de comunicación analizados, al hablar de la tragedia.

Ilustración 7. Espacio medido en notas, por instituciones de la coalición PRI que hablaron de la tragedia de la Guardería ABC, en *El Imparcial*, *El Universal* y *Telemax*, del 5 de junio al 5 de julio de 2009.



Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse en las gráficas, fue el PRI, representado por el Comité Estatal y el Comité Ejecutivo Nacional (CEN), quien menos injerencia tuvo en la construcción de la tragedia, y esto fue porque la imposición de Elías Serrano no sólo causó división dentro de

la delegación estatal en Sonora, sino que también recrudeció las diferencias que ya se tenían al interior del CEN del PRI, por una ruptura con el grupo que representaba al “viejo” PRI y todos sus representantes, entre ellos Manlio Fabio Beltrones y su grupo, quienes también apoyaban a Ernesto Gándara.

Fue por esto que la candidatura de Alfonso Elías Serrano tuvo que ser negociada solamente con la presidente del CEN del partido (PRI) Beatriz Paredes (Encinas, 2014); de hecho, cuando ella misma viajó a Hermosillo, unos días antes de la elección, para ratificar el apoyo a la candidatura de Serrano, lo hizo sola, ningún actor de peso priísta la acompañó. Como resultado de la división en su partido, Beatriz Paredes se abstuvo de defender públicamente a Eduardo Bours; una sola vez en el periodo mencionado se refirió a él en torno a la guardería a escasos días antes de la elección y expresando su apoyo al gobernador (Telexmax, 2 julio 2009)³⁶.

Tal vez otra razón por la que se abstuvo, y posiblemente la más importante, son las guarderías en el país propiedad de funcionarios priístas, así como empresarios relacionados con estos funcionarios o familiares de ellos. Es de suponer que el CEN del PRI debía de apoyar el mantenimiento del Status Quo en cuanto a la política de subrogaciones y no enfrentarse al IMSS, dados los intereses de algunos de sus integrantes que eran socios subrogatarios de guarderías. Ni el CEN, ni la dirigencia estatal del PRI, llevaron a cabo ninguna estrategia de

³⁶ Extracto de la Nota: (Declaraciones de Dulce María Sauria Riancho, presidente del CEN PRI)
“Hay respaldo pleno del Comité Ejecutivo Nacional al priísmo sonorense. Apoyo a nuestro candidato. Estudios del PRI ubican al PRI arriba por más de 8 puntos...lamento muchísimo do el tono en la campaña del PAN haya sido un tono agresivo, difamatorio, de guerra sucia y estoy convencida que la gente no se merece eso..... la estrategia de German Martínez no ayuda al desarrollo democrático, es un error estratégico. Todo gobernador tiene derecho de expresar, desde luego que respaldamos al gobernador de Sonora. Es un hombre constructivo de buena fe, un hombre de bien. Reconocido por sus valores”

apoyo y redirección de la responsabilidad que señalara al IMSS como responsable de la tragedia.

Roberto Ruibal, presidente del Comité Directivo Estatal del PRI, quien también fue Secretario de Gobierno en la gestión de Eduardo Bours hasta el 2008, emitió solamente una declaración sobre la guardería en los medios analizados, nunca brindó entrevistas al respecto ni participó en conferencias de prensa. Sólo entro en defensa de Bours cuando días antes de las elecciones se le acusó de homicidio por el atentado al candidato panista a diputado local por el Distrito VII, Ernesto Cornejo. Aunque no mediáticamente, sí estuvo involucrado en la atribución de responsabilidades en el caso de la guardería según la PGR, pues la Unidad Estatal de Protección Civil, quien debía realizar inspecciones de seguridad a la bodega de la Secretaría de Hacienda, donde se originó el incendio, nunca lo hizo, y ésta dependía de la Secretaría de Gobierno, de la cual Ruibal Astiazarán era titular al momento del siniestro. Ruibal Astiazarán también firmó como testigo, en el primer contrato de arrendamiento de la bodega de la Secretaría de Hacienda, rentada a José Matiella Urquidez,. Nunca abogo por cambios en el sistema de Protección Civil.

Los únicos actores priístas que dieron alguna declaración a los medios sobre Eduardo Bours, en relación con la guardería, fueron la senadora priísta María de los Ángeles Moreno, quien fue la única que mencionó un *complot panista* para culpar al gobernador Eduardo Bours; el coordinador de la Cámara de Diputados, Emilio Gamboa y el Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI Sonora, Guillermo Enríquez.

El candidato priísta a la gubernatura, Alfonso Elías Serrano, dio cuando mucho un par de declaraciones acerca del evento de la guardería, y publicó un desplegado en *El Imparcial* el

6 de junio de 2009, a nombre de él y de su esposa, donde daban el pésame a los padres que habían perdido a sus hijos en el incendio.

Públicamente no apoyó las declaraciones del Gobernador, pues nunca fue conveniente para su campaña, era el delfín de uno de los principales implicados en la atribución de responsabilidades. Sin embargo, nunca se deslindó de él y mostró apoyo en otros rubros. Aunque su discurso electoral no cambió, sí se mostró más agresivo los últimos días de la campaña con el candidato panista e integrantes de su campaña y del PAN Sonora. Y aunque públicamente ni el candidato del PRI ni los integrantes de su campaña hicieron declaraciones oportunistas aprovechándose de la tragedia con fines electorales, días después del incendio empezaron a circular una serie de e-mails, mensajes y fotografías en las redes sociales, como Twitter y Facebook, que hablaban sobre la relación de Marcia Matilde con la primera dama y daban argumentos para no votar por el PAN. Esto nos indica que hubo muy posiblemente un manejo oportunista de la tragedia por parte de actores priístas por redes sociales, sin embargo, debido al anonimato de los mensajes esto no se puede probar. La siguiente ilustración es un ejemplo de las imágenes que circularon en Internet.

Ilustración 8. Imagen anónima que círculo por Internet y redes sociales después de la tragedia de la Guardería ABC

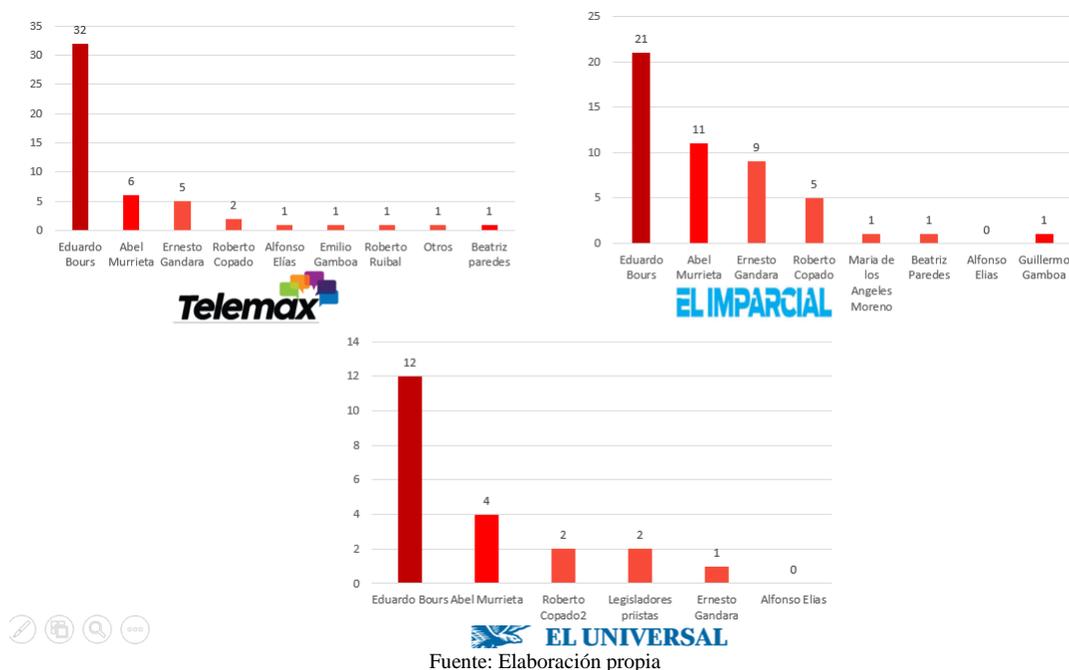


Fuente: redes sociales (Facebook y correo electrónico).

Abel Murrieta fue el único aliado que se mostró fiel e incondicional a Eduardo Bours y que apoyo públicamente todas sus declaraciones. La integración fue tal, que Procuraduría y Gobierno del Estado manejaban un discurso conjunto, refiriéndose a “*nosotros*” a la hora de narrar los logros en la investigación de la tragedia, dando la impresión de que las funciones de ambos se realizaban como si fueran una misma institución. En conferencia de prensa, el 25 de junio, Bours dijo: “...*citamos a declarar a más de 50 personas*”. Cuando la institución en realidad encargada de citar a declarar es la Procuraduría. En esa misma conferencia Abel Murrieta declaró: “...*los peritajes han señalado la responsabilidad del IMSS y de nosotros*”. La Procuraduría no había sido señalada como responsable, sino el Gobierno del Estado.

Las siguientes gráficas muestran el espacio que cada uno de los actores antes descritos ocuparon en notas, para referirse al evento de la Guardería ABC o a Eduardo Bours en relación con ésta en los medios analizados.

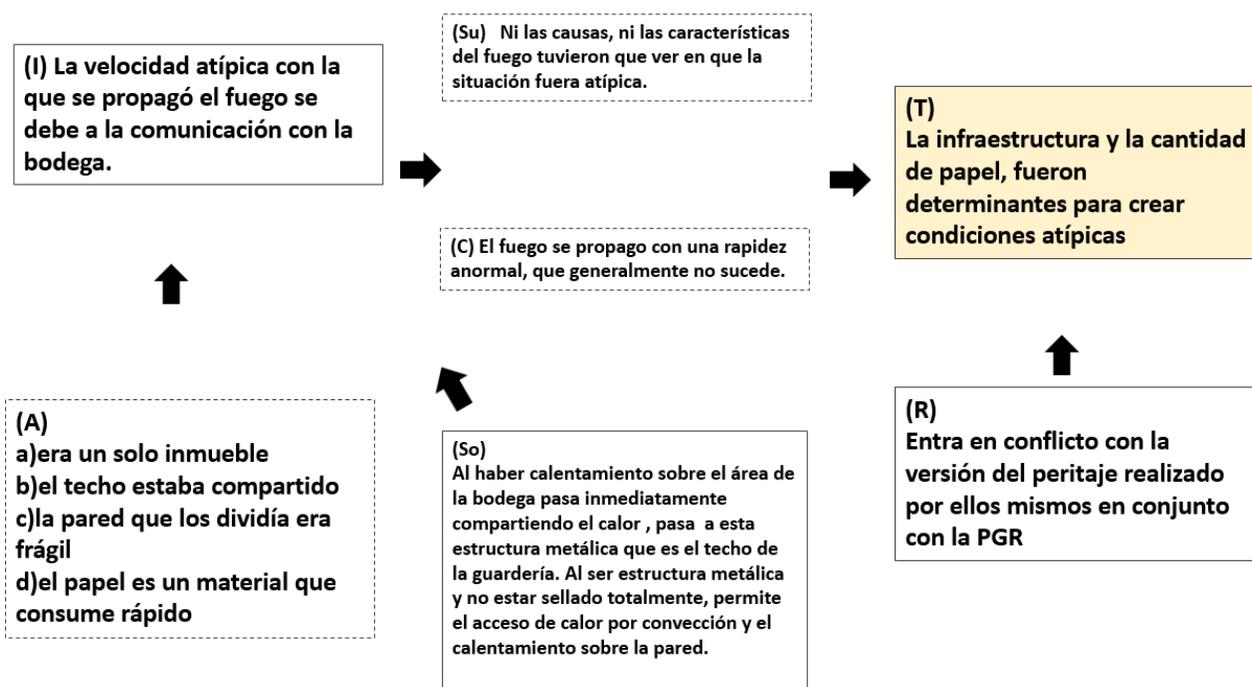
Ilustración 9. Espacio por notas, ocupado por los actores de la coalición PRI que se refirieron a la tragedia de la Guardería ABC, en *El Imparcial*, *El Universal* y *Telemax*, del 5 de junio al 5 de julio de 2009.



Fuente: Elaboración propia

El Gobernador y el Procurador de Sonora enmarcaron a la crisis como un “*accidente fortuito, que había tenido consecuencias anormales*”, o un “*accidente que se había convertido en una tragedia*”; siempre insistieron en la condición de que el fuego y la situación habían sido “*atípicas*”. Después de que las procuradurías dieron a conocer la teoría del *cooler*, el Procurador de Sonora se centró en la explicación y justificación de la voracidad y la velocidad del incendio, la intención de este énfasis parecía ir dirigida a presentar como un hecho convincente, el que una falla en un *cooler* en combinación con ciertas condiciones, pudiera *atípicamente* causar un incendio que en cuestión de un par de minutos, pudo pasar de la bodega a la guardería. En conferencia de prensa, el 11 de junio de 2009, argumentaba: “*Tenemos que ver por qué razón se propaga un incendio que en otras condiciones debió haber sido manejado de manera muy distinta y tener un resultado muy distinto*”. El argumento para explicar que el fuego había sido atípico era el siguiente:

Ilustración 10. Argumentación del enmarcamiento de la crisis basado en la percepción e interpretación del Gobierno del Estado y PGJE: *La tragedia fue un accidente fortuito. La infraestructura y la cantidad de papel, crearon condiciones atípicas, que provocaron un fuego rápido en la bodega de la Secretaría de Hacienda.*



Fuente: elaboración propia

En el argumento de este marco se estableció que el fuego se había desarrollado de una manera muy rápida y atípica, y que esta “*velocidad atípica*” con la que se propagó el fuego se debía principalmente a la comunicación de la guardería con la bodega (I), debido a que era un solo inmueble, el techo estaba compartido, la pared que los dividía era frágil y el papel que estaba en la bodega es un material que se consume rápido (según el peritaje había cinco toneladas de papel) (A), por lo que al haber calentamiento sobre el área de la bodega, éste pasó inmediatamente, compartiendo el calor, a la estructura metálica que era el techo de la guardería. Al ser estructura metálica, y no estar sellado totalmente, permitió el acceso de

calor por convección y el calentamiento sobre la pared (So), y ya que ni las causas ni las características del fuego tuvieron que ver en que la situación fuera atípica (Su), entonces fueron dos factores los que crearon las condiciones atípicas: la infraestructura y la cantidad de papel (T).

El principal argumento para esta tesis de tipo fáctica, fue que la comunicación entre las dos bodegas fue determinante para la voracidad del incendio. El Procurador argumentó que la pared que dividía a la bodega y la guardería tenía orificios, los cuales provocaron que el calor y el fuego pasaran de forma más rápida, ya que la pared presentaba modificaciones de sellado y clausura, pues antes de ser guardería, fue una maquiladora. Sin embargo, al ser una tesis de tipo fáctica, las razones para apoyarla debieran de ser datos duros, ya que lo que se está queriendo probar es un hecho. Abel Murrieta inicialmente afirmó que el fuego había pasado de la bodega a la guardería en nueve minutos, posteriormente el número de minutos se redujo y argumentó que uno de los peritos (contratado por el Estado y la Procuraduría) había declarado que sólo habían sido dos minutos; utilizó fotografías de la bodega y la guardería para ilustrar la cercanía, pero no presentó ningún hecho o dato conciso, basado en alguna teoría o investigación, que pudiera probar cómo el fuego había adquirido semejante velocidad y la condición de “atípico”. En la conferencia de prensa del 25 de junio de 2009, afirmó que el papel que se encontraba en la bodega en forma de archivos había sido determinante, pues el papel *se quema muy rápido*, dijo: *“prendan ustedes un pedazo de papel y en cuanto llega el calor se quema, porque el papel se quema muy rápido”*, minutos después en la misma conferencia declaró: *“el hablar de un tiempo en el incendio no tiene caso”* (Conferencia de prensa 25 de junio de 2009). El papel se considera un material combustible que no produce llama directa, como los materiales inflamables, tales como la gasolina o el alcohol, y por sí

solo no produce efectos atípicos o extraordinarios. Respecto a estos argumentos, se entrevistó a Mario Alberto Aguilar León, jefe de turno del Cuerpo de Bomberos de la ciudad de Hermosillo, y parte de este organismo desde 1999³⁷, quien participó en las labores de rescate el 5 de junio; declaró que lo que hace un fuego lento o rápido es el aire, si el lugar estaba cerrado (la bodega de la Secretaría de Hacienda estaba cerrada, según testimonio de los trabajadores y el velador), lo normal era que el fuego se propagara de manera lenta. Declaró que, *“el papel sólo se quema rápido si lo pones a quemar de uno por uno, pero apilado el papel no se quema rápido, porque carece de oxígeno. El papel apilado es difícil de quemarse, por lo tanto es más probable que genere fuego lento”*.... *“Recibimos el reporte a las 15:00 horas, y encontramos un fuego que ya estaba consumado en las partes del inmueble. Para ese fuego que encontramos, sólo hay dos opciones, o tenía mucho tiempo ardiendo o ardió muy rápido”*.... *“El que la guardería y la bodega compartieran inmueble no es razón suficiente para considerar un fuego atípico, para poder pensar en condiciones extraordinarias sería necesario que la bodega hubiese manejado algún combustible inflamable como gasolina u otras sustancias”*. Mario Alberto fue interrogado por la Procuraduría General de la República hasta después de cinco años del incendio.

El argumento del Gobierno de Sonora y la PGJE presenta un tipo de falacia *“no procede”*, pues su explicación no muestra relación directa con el resultado, también muestra una falacia que es un *supuesto falso* porque se suponen causas sin pruebas o razones sin evidencia.

³⁷ La entrevista fue realizada el 16 de octubre de 2014 en las instalaciones del cuartel principal de bomberos de la ciudad de Hermosillo.

En el peritaje que realizó la firma Smith se argumentó que el papel contenido en las cajas de archivo se había consumido en su totalidad, lo que se calificó de “*extraordinario*”, ya que es extremadamente difícil quemar completamente papel apilado sin algún combustible, debido a su masa y falta de oxígeno al interior de la pila, y notó que el fondo de las cajas de papel estaba parcialmente consumido a nivel del piso, en una patente irregular, consistente en la aplicación de aceleradores químicos.

Por el contrario, los resultados del primer peritaje, que el mismo Procurador Abel Murrieta avaló, establecían un fuego lento o una combustión lenta que fue desarrollándose hasta encontrar los estantes y anaqueles, y que tardó entre 20 y 25 minutos, misma versión que la Federación y el IMSS defendieron. Nunca, en el peritaje, se hace mención sobre un fuego “atípico”, “rápido” o condiciones anormales. La versión del fuego lento fue respaldada por el peritaje, bajo los argumentos de que el fuego había cumplido con ciertas características que definían a un fuego lento, debido a que el sobrecalentamiento había generado un escurrimiento de material fundido, y como éste había entrado en contacto con un material combustible como el papel, se había generado una combustión lenta, y ya que no se habían encontrado indicios de aceleradores en la bodega, entonces, las causas y las condiciones habían generado el fuego lento. Sin embargo, el fuego lento no caza con los tiempos propuestos por el peritaje, avalado por ambas Procuradurías, ni por el Gobierno del Estado, pues, de ser así, los trabajadores de la bodega tendrían que haber salido con el fuego prendido porque, ya que se estableció que ellos habían salido a las 14:45 horas (aunque el último trabajador que salió, en su declaración ministerial, afirmó que había apagado los térmicos de la bodega a las 14:50 antes de salir) y a las 14:57 horas se recibió el primer reporte de fuego en la guardería. Si las declaraciones de los empleados de la bodega son ciertas, el fuego

fue en realidad rápido y atípico y requirió un combustible u otro agravante para cumplir con esta categoría. Pero, entonces, si la versión del fuego lento empataba con la explicación del *cooler* y la hacía parecer creíble, con excepción del detalle de los tiempos, ¿por qué Abel Murrieta y Eduardo Bours querrían atentar con el argumento del fuego atípico, contra la única explicación propuesta que ellos mismos legitimaban?

Probablemente, si el Procurador de Sonora hubiera defendido la versión del fuego lento, entonces tendría que haber aceptado que el fuego dio inicio antes de que los trabajadores salieran de la bodega; por alguna razón era importante convencer de que el fuego había sido rápido y que había empezado después de que los trabajadores salieron de la bodega. Sin embargo, la versión de la PGR también es cuestionable, si el fuego hubiera sido en realidad un fuego lento y los trabajadores salieron a las 14:45 horas, aproximadamente, entonces los estragos en la guardería debieron haberse sentido después de las 15:00 horas, por lo tanto el reporte del incendio hubiera sucedido después de esa hora.

Curiosamente, nunca se presentó situación alguna donde los dos procuradores se enfrentaran en cuanto a las diferentes versiones del fuego, hasta el día que la PGR anunció que atraería el caso, cuando Eduardo Bours afirmó que era grave el hecho de que hablaran de un fuego lento, pues el fuego tendría que haberse empezado antes o a la salida de los trabajadores de la bodega. En realidad lo que intentaban minimizar, el Gobernador y el Procurador, era el hecho de la falta de condiciones de seguridad en la bodega, hablando de un fuego anormal y suponiendo que ante esas condiciones, aun teniendo buenas medidas de seguridad, hubiera sido imposible detenerlo a tiempo.

El calificativo “*atípico*” generalmente se utiliza en el discurso de los desastres para reducir la responsabilidad, la intención de fondo consiste en decir “*no estuvo en nuestras manos, era impredecible*”.

Después de la definición de la crisis se optó por una minimización de la crisis con la que intentó cubrir la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y del Gobierno del Estado. Eduardo Bours minimizó el impacto de la crisis y principalmente el tema de las causas del incendio. El impacto se minimizó, cuando días posteriores a la tragedia el exgobernador de Sonora se negó a aceptar ayuda de la Federación y del grupo Shriners (organización dedicada a atender niños con quemaduras severas), bajo el argumento “*nosotros podemos atender la tragedia*”, fue hasta días después, cuando vio que el IMSS bloqueaba³⁸ los traslados de los niños heridos al Hospital de Shriners en Sacramento California, que emprendió acciones de gestión para su traslado. La negación de la severidad de la crisis trajo como consecuencia una asistencia equivocada, por no entender la dimensión real y simbólica de la crisis. Pero su mayor empeño, y también del Procurador, fue el de minimizar las causas para diluir la responsabilidad del Estado. Si las causas no eran importantes, no era importante dónde había comenzado el fuego, el Estado se libraría de responsabilidad. El Procurador de Sonora declaró en conferencia de prensa del 25 de junio, “*el que dejó el cooler prendido, no es el culpable, son las instituciones*”, pero específicamente se refería al IMSS, pues intentaban institucionalizar la culpa, sin un culpable en particular. El discurso entre líneas era que “*el evento simplemente era un caso fortuito, que no se pudo haber prevenido y que no había por qué alarmarse, pues era improbable que volviera a suceder*”. Este marco se volvió

³⁸ Hay testimonios de padres de familia que afirman que sus peticiones para que sus niños se trasladaran al hospital de Shriners en Sacramento fueron bloqueadas por el IMSS. Inclusive, algunos niños fueron llevados al Hospital de Guadalajara en vez de haber sido llevado al Hospital Shriners.
<http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/72158.html>

insostenible porque mediáticamente se ligaba al Gobierno del Estado con prácticas negligentes y de corrupción, y porque todas las instituciones de la coalición panista señalaban su responsabilidad. Ante esto, tuvo que utilizar un contramarco para dirigir la responsabilidad al IMSS.

Como su posición de libramiento de la responsabilidad y minimización el evento, sugerían que no había habido errores por parte del gobierno del estado, su posición inicial no perseguía cambios en ninguna política pública o reglamento relacionado con el gobierno del estado; fue hasta unos cuantos años antes de la elección, que propuso cambios en el código penal y la Ley de Protección Civil del Estado de Sonora.

3.4.2- Los actores de la coalición PAN que participaron en la lucha de marcos y el enmarcamiento de la crisis de la guardería ABC

El siguiente cuadro resume la lucha de marcos de la coalición PAN y se desglosa a lo largo del análisis.

Ilustración 11. Lucha de marcos impulsada por las instituciones de la coalición PAN

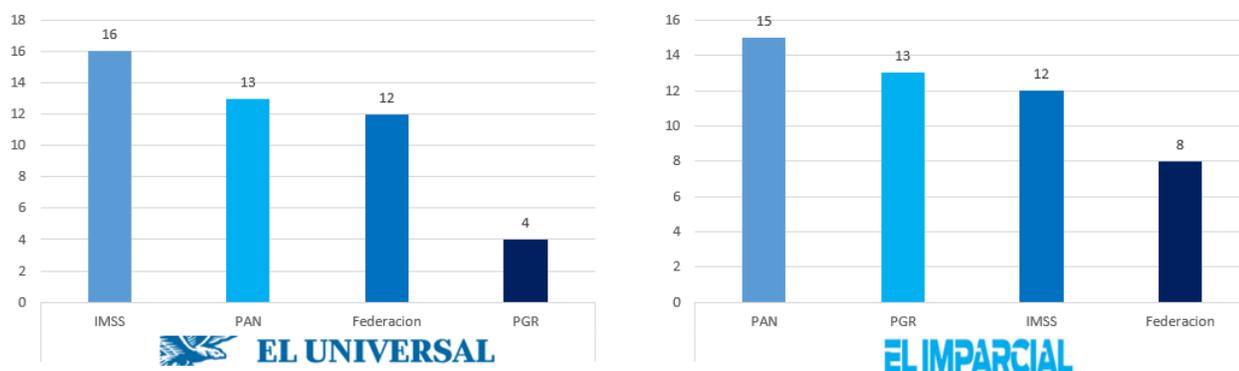


Fuente: Elaboración propia en base a Boin, Hart, McConell, 2009

Respecto a las instituciones de la coalición PAN, IMSS y el PAN estatal y nacional, fueron los principales impulsores de los marcos y contaron con el apoyo de la Federación y la Procuraduría General de la República. Se observó la misma versión en la construcción de la crisis, de acuerdo a las declaraciones del director del IMSS Daniel Káram, el Secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, líderes del PAN estatal y nacional, y legisladores

panistas. Esto quiere decir que todas las instituciones de esa coalición impulsaron los mismos marcos y la misma versión de la crisis, lo cual demostró una estrategia cuidadosamente orquestada, dirigida principalmente a focalizar la culpa de la tragedia al Gobierno del Estado de Sonora, representado por Eduardo Bours, y deslindar al IMSS de responsabilidad. Las siguientes gráficas muestran el espacio medido en notas, por instituciones de la coalición PAN que hablaron de la tragedia de la Guardería ABC en los medios analizados, y se puede apreciar la alta participación que tuvieron PAN e IMSS en las notas.

Ilustración 12. Espacio medido en notas, por instituciones de la coalición PAN que hablaron de la tragedia de la Guardería ABC, en los medios *El Imparcial* y *El Universal*, del 5 de junio al 5 de julio de 2009³⁹.



Fuente: Elaboración propia

Los actores que apoyaron públicamente los marcos del IMSS fueron el Secretario de Gobierno, Fernando Gómez Mont; el Presidente del PAN en Sonora, José Enrique González Reyna; el Presidente del PAN Nacional, German Martínez; el exdirector del IMSS, Juan Molinar Horcasitas; el expresidente del PAN Nacional, Manuel Espino; el excandidato a

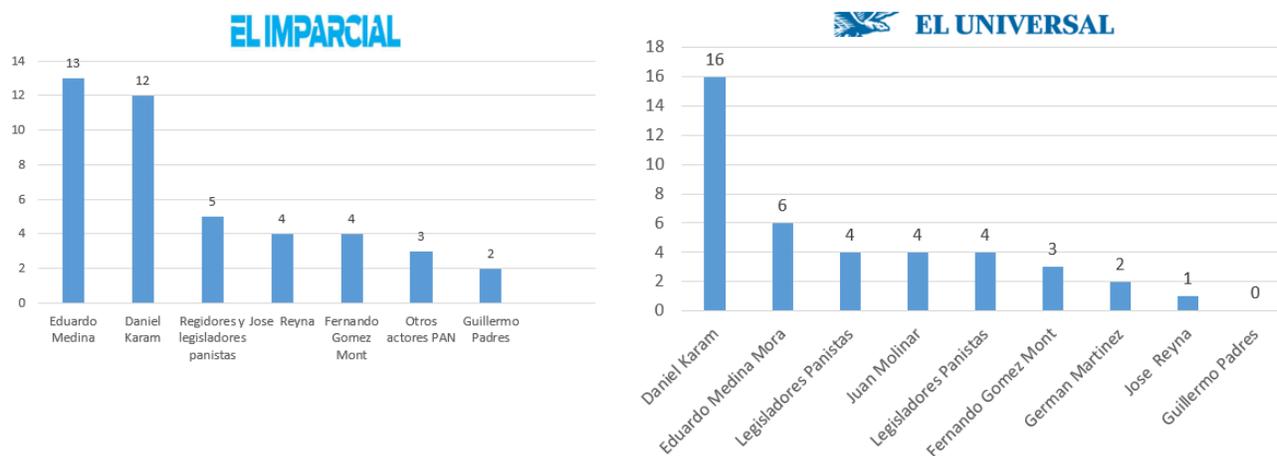
³⁹ Telex no se incluyó, ya que, al ser un medio oficial que pertenece al Gobierno del Estado de Sonora, publicó muy pocas notas que incluían a estas instituciones.

gobernador por Sonora en el 2003, Ramón Corral; el exdiputado Federal y expresidente del PAN Nacional, César Nava, así como algunos regidores y diputados locales de Sonora. Todos tenían razones para apoyar la misma versión de la crisis, la estrategia era un enmascaramiento para ocultar las fallas en la política de subrogación de guarderías, personalizando la culpa y desviando la atención de las deficiencias del sistema de subrogación de guarderías, para que el foco de las causas de la tragedia no se centrara en las fallas del programa. Se buscaba que no se le culpara al sistema, sino que la responsabilidad cayera en hombros de “personas” y no de instituciones. La estrategia era conveniente para todas las instituciones y los actores, para el IMSS y la federación, librarse de la culpa, y para el PAN obtener una ventaja electoral. El IMSS y Daniel Karam debían librarse de la culpa, pues aunque las fallas eran inminentes no buscaban mayores cambios en la política de la subrogación, por lo que las cabezas de los altos funcionarios debían protegerse. Juan Molinar Horcasitas, exdirector del IMSS y antecesor de Daniel Káram, debía colaborar con la estrategia porque fue él quien firmó el último contrato aprobando el funcionamiento de la Guardería ABC.

Aceptar las fallas de la política de la subrogación costaría al Presidente Felipe Calderón un precio carísimo; hubiera sido un golpe en su ya minada legitimidad, pues se encontraba en medio de otras tres crisis ocasionadas también por fallas en políticas de salud, seguridad y economía y porque las modificaciones a la política de la subrogación que la hicieron fallar, fueron obra de una administración panista, que fue reproducida en su administración, sin una revisión profunda. Santiago Levy, quien introdujo las modificaciones que llevaron a la subrogación al desorden generalizado, jamás fue mencionado por los actores políticos o medios de comunicación. Tampoco era conveniente, ya que, al igual que funcionarios priistas, un buen cúmulo de funcionarios panistas eran socios en guarderías subrogadas por

el IMSS. La Procuraduría General de la República, representada por Eduardo Medina Mora, se mostró en una posición neutral, pero nunca contradijo a las demás instituciones de la coalición. Su papel se definió como una institución entre dos bandos, pues era buen amigo de Eduardo Bours y siempre se condujo hacia el con cortesía. La PGR se centró en apoyar la estrategia del enmascaramiento, pero centrando la culpa en trabajadores del IMSS de bajo y medio rango; no tuvo determinación suficiente para procesar a los altos funcionarios del IMSS, del Gobierno del Estado, de la Secretaría de Hacienda y socios de la Guardería ABC. Las siguientes gráficas muestran el espacio que cada actor ocupó en notas en los medios analizados, para referirse a la construcción de la crisis de la Guardería ABC.

Ilustración 13. Espacio por notas, ocupado por los actores de la coalición PAN que se refirieron a la tragedia de la Guardería ABC, en *El Imparcial*, *El Universal* y *Telemax*, del 5 de junio al 5 de julio de 2009.



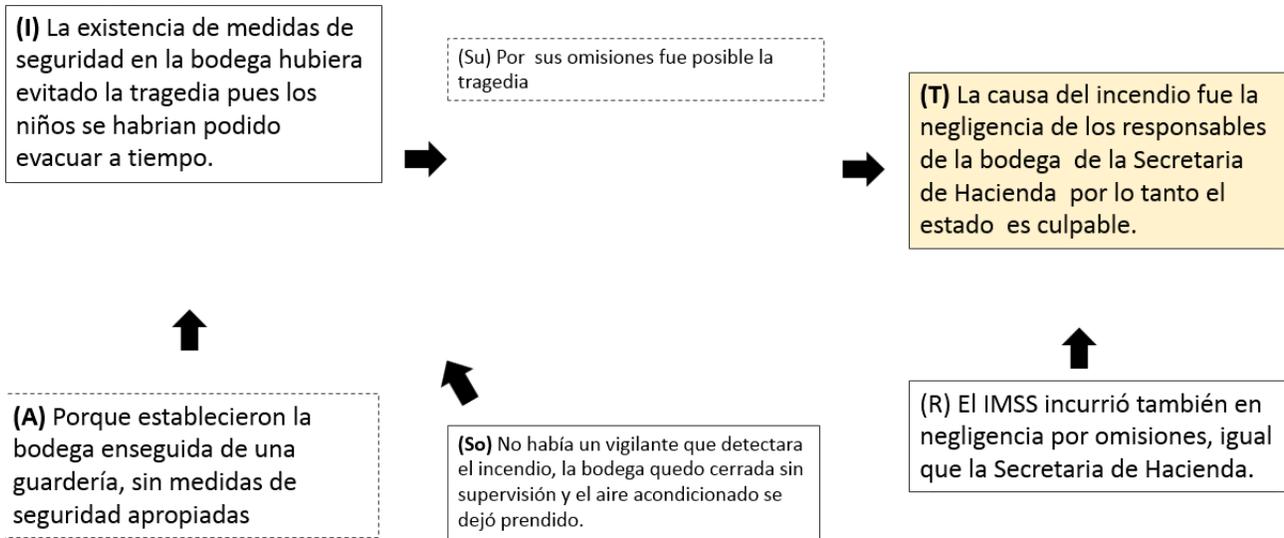
Fuente: elaboración propia.

El enmarcamiento de los actores de la coalición PAN consistió en una construcción de las causas que dirigía directamente la responsabilidad al Gobierno del Estado, aprovecharon la definición del evento para focalizar la culpa desde un inicio. El evento se enmarcó

directamente como *“un accidente que había sido causa de las negligencias de la Secretaría de Hacienda perteneciente al Gobierno del Estado de Sonora”*, y no un evento fortuito. La causa no era el *cooler*, sino las negligencias. Juan Molinar Horcasitas, antecesor de Káram como director del IMSS, fue el primero en colocar el marco de las causas como la negligencia del Estado en los medios de comunicación, declaró el 16 de junio : *“El incendio fue causado por la negligencia de los responsables de la bodega utilizada por el gobierno estatal... La tragedia se pudo haber prevenido de no ser por las negligencias del Estado. Si hubiera habido una alarma o guardia que se diera cuenta rápido. Quienes operan la bodega tienen la responsabilidad del incendio y las muertes”* (El universal).

Posteriormente, los senadores panistas solicitaron la comparecencia de Eduardo Bours para que explicara las razones del incendio, pero la solicitud fue rechazada por el Presidente del Congreso, Juan Manuel Saucedo. El argumento del enmarcamiento era el siguiente:

Ilustración 14. Enmarcamiento de la crisis de instituciones de la coalición panista



Fuente: elaboración propia.

El argumento consistía en que la existencia de medidas de seguridad en la bodega podría haber evitado la tragedia, pues los niños se hubieran podido evacuar (I), apoyados en el hecho de que la establecieron enseguida de una guardería, sin medidas de seguridad apropiadas (A) y que, por la ausencia de un vigilante que detectara el incendio, la bodega quedó cerrada sin supervisión, y el aire acondicionado se dejó prendido (So). Y, ya que por sus omisiones fue posible la tragedia (Su), entonces la causa del incendio fue la negligencia de los responsables de la bodega de la Secretaría de Hacienda, por lo tanto, el Estado es culpable (T).

Este argumento presenta las siguientes debilidades, el principal soporte de la tesis (I) es falso porque, al haber tenido medidas de seguridad en la bodega, no se podía garantizar que los niños hubieran podido ser evacuados a tiempo, pues la guardería también carecía de correctas medidas de seguridad. Esto representa una falacia de supuesto falso, porque esa razón es

inválida. Hay otras razones que también son falsas: la ausencia de un vigilante, el cual sí tenía la bodega, y el hecho de que el aire, o sea el *cooler* se había dejado prendido, también es falso, pues ya los peritajes habían revelado que los térmicos se encontraron en posición de *off*, y los trabajadores declararon que habían cortado la energía antes de salir. No se puede sostener que solamente por las omisiones de la Secretaría de Hacienda fue posible la tragedia, ya que en realidad fueron omisiones de ambas instituciones, Secretaría de Hacienda e IMSS, las que contribuyeron a la tragedia.

Sin embargo, la evidencia de un sistema de subrogación fallido, también habría tenido un costo electoral indefinido para el PAN; ante una crisis electoral, y con expectativas no muy favorables en las elecciones nacionales y una elección muy competitiva en Sonora, las elecciones debían buscar ganarse a como diera lugar. Los presidentes del PAN Nacional y Estatal se enfrentaban a grandes retos y debían asegurar principalmente el triunfo en Sonora; la responsabilidad debía dirigirse solamente a algún actor del PRI, después de definir el estatus de la tragedia. Por lo que se continuó con un marco de culpabilidad directa, pero no hacia los responsables de la bodega de Hacienda, sino hacia Eduardo Bours, porque la crisis se vio como una oportunidad. Por eso la culpa no se capitalizó en los socios de la guardería, ni en el Director de la Secretaría de Hacienda al momento que sucedió el incendio, Gilberto Inda Durán, ni de su antecesor Ernesto Vargas Gaytán, quienes tenía una responsabilidad, incluso, más directa que Eduardo Bours por la falta de condiciones de seguridad de la bodega de la Secretaría de Hacienda; de hecho, sus nombres nunca fueron mencionados por ninguno de los actores panistas, a excepción de una ocasión que German Martínez aludió al hecho de que Vargas Gaytán era candidato a la Alcaldía de Cajeme, pocos días antes de la elección.

El marco de focalización de la culpa, consistía en la maximización de la crisis y la postura política de culpabilidad directa. El propósito fue exponer las fallas e irresponsabilidades del Gobierno del Estado con el propósito de deslegitimizar y movilizar el apoyo para su remoción. El discurso era que el evento “*era importante, terrible y de atención urgente, y lo era porque los actores políticos que gobernaban habían fallado y debían ser reemplazados*”. La estrategia de oportunismo electoral se llevó a cabo a nivel nacional con el descrédito de Eduardo Bours (la cual se explicará en el siguiente capítulo) y a nivel local, con el descrédito de Alfonso Elías Serrano. Este marco fue principalmente impulsado por los presidentes del PRI Estatal y Nacional.

3.4.3. El manejo oportunista en Sonora de la tragedia de la Guardería ABC

El candidato del PAN a la gubernatura, Guillermo Padrés Elías, colaboró con la estrategia electoral, pero no juzgando públicamente a Eduardo Bours, sino a su candidato, Alfonso Elías Serrano. Padrés sólo declaró en dos ocasiones sobre el tema de guardería, argumentó a los medios que él no tomaría ventaja ni hablaría de ningún tema relacionado con la tragedia y solamente se sumaría a la condolencia. Sin embargo, declaró que en el momento adecuado “*rompería su silencio*”⁴⁰ y que no apostaría al voto de castigo sino al de reflexión, es por eso que la estrategia para promover el voto de castigo fue clara.

Después de sucedida la tragedia, la propaganda electoral de todos los candidatos a elección popular se suspendió algunos días en los medios de comunicación por respeto a los niños

⁴⁰ El Imparcial 19 de junio del 2009. Sección General

fallecidos. El 15 de junio, la propaganda electoral del PAN se reanudó y el discurso de campaña se modificó, pasó de centrarse en su imagen y figura ganadora, a mostrarse como un sensible “mesías” que vendría a salvar a Sonora de la marginación, la injusticia, la pobreza y de un gobierno que sólo había beneficiado a unos cuantos. Los mensajes hablaban de una “voz callada que se escuchaba con los oídos del alma y gritaba con los hechos” y en los periódicos las inserciones se situaban entre notas de la Guardería ABC. El mismo mensaje de la inserción mostrada abajo también se transmitió como spot, en las cadenas televisoras de la localidad. Días antes de la elección, Padrés declaró que “votar por él era lo correcto y la forma más responsable utilizar bien el voto” (Nota publicada el 28 de junio en *El Imparcial*).

Ilustración 15. Propaganda electoral del exgobernador de Sonora, Guillermo Padrés, publicada en los periódicos de la localidad posterior a la tragedia de la Guardería ABC

HAY EN SONORA, UNA VOZ CALLADA

“**H**ay en Sonora una voz callada, una voz que espera, que sabe cuándo y cómo hablar, que sabe expresar su fuerza. Es la voz de todos los Sonorenses que han sufrido la marginación, que han sufrido la falta de oportunidades, que han sido excluidos y que anshan mejores tiempos, tiempos donde podremos compartir la felicidad y la prosperidad que nos merecemos.”

ESA VOZ CALLADA QUE SE ESCUCHA CON LOS OÍDOS DEL ALMA.

ESA VOZ CALLADA QUE SALTA A LA VISTA, QUE GRITA CON LOS HECHOS.

QUE NOS GRITA LA MARGINACIÓN, EL REZAGO Y LA POBREZA EXTREMA.

QUE NOS GRITA EN SILENCIO, CON UN SILENCIO QUE ATURDE.

Vamos a gritar por esa voz callada que teme y vamos a salvar a nuestro estado de la pobreza, la marginación y la injusticia que nos han dejado otros gobiernos que solo han favorecido a unos cuantos.

Vamos a transformar Sonora y vamos todos juntos a elevar la voz, vamos a gritar fuerte, por nuestros derechos, por nuestra libertad, por mejores condiciones de vida.

UN NUEVO SONORA.



GUILLERMO PADRÉS
GOBERNADOR #1

www.guillermopadres.com

FAMILIARES DE NIÑOS FALLECIDOS



Familiares de los niños fallecidos limpian las tumbas en el Panteón Municipal.

Acuden a panteón a limpiar las tumbas

A poco más de una semana de la tragedia, los padres no dejan de visitar los sepulcros

POR KARLA CARRILAN
kcarra@elimparcial.com

Ni los fuertes rayos del Sol detuvieron a familiares que fueron a limpiar las tumbas de los angelitos que han sido sepultados en el Panteón Municipal, víctimas del incendio de la guardería ABC.

Son once tumbas adornadas con arreglos florales, globos, monos de peluche y hermosos mensajes que fueron colocados para honrar a los pequeños.

Por el calor y la tierra, las flores se encuentran marchitas encima, pero el amor y el recuerdo se encuentra muy vivo en todos los familiares.

Mari, mamá de Paulette, mencionó que no ha habido día en el que no vaya a visitar a su hija y a limpiar su sepulcro.

Comentó que espera incorporarse hoy a su trabajo en una cocina económica ya que le hace falta y le servirá para despejarse un poco.

Mari, tranquila, recordó que su hijita de 2 años y ocho meses, era una niña muy inquieta a la que le gustaba mucho bailar y cantar.

“Habla mucho, es que sus amigas eran niñas grandes, vecinitas de 13 y 14 años que iban a visitarla a la casa”, platicó.

Mari agregó que ella se ha mantenido fuerte por su hijo de 9 años, quien apenas el viernes pasado fue de nuevo a clases porque no quería salir a ninguna parte por la impresión de lo que le sucedió a su hermanita.

Expresó que aún hay noches en las que no puede conciliar el sueño por el recuerdo de su pequeña.

Formadas en una hilera se encuentran las tumbas de las inocentes criaturas cuya partida dejó una profunda tristeza en los hogares hermosilenses.



Los padres y familiares de los pequeños fallecidos, no encuentran consuelo ante su irreparable pérdida.

Fuente: El Imparcial, 15 de junio de 2009.

Un par de días después de la tragedia, cuando se suponía debía estar suspendida toda propaganda electoral y actos proselitistas, empezaron a circular mensajes, e-mails y fotografías en redes sociales, realizando un manejo oportunista de la tragedia, ligando al

candidato del PRI a la gubernatura con todos los dueños de la guardería (recordemos que Gildardo Urquidez, es primo de Elías Serrano), invitaban a no votar por el PRI bajo argumentos de tráfico de influencias y negligencia cometidos por ese partido y el Gobernador. Los mensajes circulaban con más rapidez y en más cantidad que los mensajes del PRI. Las estrategias también incluyeron volanteos, en los que quedó en evidencia el empresario y candidato panista a la alcaldía de Hermosillo, Javier Gándara. El 1 de julio de 2009, se publicó una nota en *El Imparcial* que hablaba de dos individuos de afiliación al Panista, que habían sido arrestadas por volantear en las calles propaganda apócrifa relacionada con la Guardería ABC. El mismo día aparece una inserción donde el Partido del Trabajo (PT) hizo una denuncia contra el PAN por lucrar con la tragedia en busca de votos. La fotografía mostraba a dos personas portando camisetas de la fundación altruista Ganfer, perteneciente a la familia de Javier Gándara, entregando volantes a los automóviles que circulaban en las calles de Hermosillo. Los volantes mostraban a dos de los dueños de la guardería en actos proselitistas de Alfonso Elías Serrano y de Epifanio Salido Pavlovich, candidatos a la gubernatura y a la alcaldía de Hermosillo (ver ilustración 16).

Ilustración 16. Inserción pagada por el PT para denunciar manejo oportunista de la tragedia de la Guardería ABC por parte de Javier Gándara.



Fuente: *El Imparcial*, 1 de julio.

También hubo denuncias por parte de los padres que perdieron a sus niños en la Guardería ABC, y diversas organizaciones⁴¹, acerca del manejo oportunista de la tragedia por parte del PAN. En la siguiente ilustración se puede observar en conferencia de prensa ante los medios a German León Ahumada, padre de Paul León, quien murió en el incendio, mostrando el volante de la ilustración anterior, donde pidió a los partidos, no politizar la tragedia.

⁴¹ Organizaciones como Shriners, Concesionarios del Transporte de Hermosillo y Obregón, DIF y Staff médico del Hospital privado Cima, así como otros particulares, publicaron inserciones en el periódico *El Imparcial* para pronunciarse en contra del manejo oportunista del PAN de la tragedia ABC. (Ver inserciones en Anexo).

Ilustración 17. German León Ahumada, padre ABC en conferencia de prensa el 15 de junio de 2009.



Fuente: *El Imparcial* 16 de junio de 2009.

Por último, y como dato extra, el análisis de contenido nos ha podido ayudar a establecer las tendencias de los medios analizados y los principales marcos a los que dieron difusión, generalmente los marcos más difundidos serán los más aceptados por la población y sus autores los actores menos afectados (Boin, Heart, & McConell, 2009). *El Universal* fue un periódico que se inclinó por posicionar las versiones del IMSS, el PAN y el Gobierno Federal. Su manejo de la crisis fue útil a los objetivos de la coalición panista y se observó que las notas estaban dirigidas a posicionar los marcos de culpabilidad hacia Eduardo Bours mediante la filtración de información, señalando constantemente su culpabilidad y resaltando el tráfico de influencias por familiares que eran socios de guarderías; también se avocó a deslindar al IMSS de la responsabilidad y dar realce a la figura del Presidente de la República. El 65% de las notas analizadas posicionaban marcos de la coalición panista y el 35% marcos de la coalición priista.

El Imparcial realizó un manejo un poco más equilibrado con un 49% de las notas para posicionar los marcos de la coalición PAN y para coalición PRI 51%. Por el contrario,

Telemax fue un medio que se dedicó a destacar aspectos negativos sobre Káram y el IMSS, evadiendo toda información incómoda que involucrara al Gobernador; ninguna nota habló de los marcos del PAN, de las notas que hablaban sobre la guardería; el 73% se dedicaron a difundir los marcos del Gobernador y un 27% para hablar de forma negativa del IMSS. La intención era resaltar una “respuesta efectiva” del mandatario a la crisis y evadiendo su total responsabilidad. No se le dio seguimiento a los conflictos que el Gobernador tuvo con otros actores.

Ilustración 18. Espacio total en notas por coalición en El Imparcial, El Universal y Telemax sobre la crisis de la Guardería ABC, del 5 de junio al 5 de julio de 2009.



Fuente: Elaboración propia

En base a las estadísticas de *El Universal*, y teniendo en cuenta que todas las filtraciones de información, que comprometían a Eduardo Bours, se hicieron en medios de comunicación de alcance nacional (como canales de televisión de la cadena Televisa), podemos concluir que los marcos propuestos por los actores de la coalición PAN tuvieron una construcción y un alcance nacional mucho mayor que los que marcos que propusieron el Gobierno de Sonora y la PGJE. Esto muestra que los actores de la coalición PAN tuvieron acceso a más recursos

mediáticos, lo que le dio a su versión un alcance más amplio en cobertura y número de espectadores, por lo tanto su aceptación tuvo que haber sido más amplia.

Resumen del capítulo tres

En resumen, para cerrar el capítulo, el fuego que se propagó a la Guardería ABC se inició en la bodega contigua, que no contaba con ninguna medida de seguridad. La causa fue un sobrecalentamiento en el motor de un aparato de enfriamiento llamado *cooler*, causado por fallas en el sistema eléctrico; al quemarse el motor del cooler, un elemento en ignición se desprendió del sobrecalentamiento del motor, éste cayó y se depositó sobre los papeles apilados, expandiéndose de forma radial. La atribución de responsabilidades no sólo cayó sobre el gobierno local en turno, pues era la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora quien rentaba la bodega, sino que también se vieron involucrados actores institucionales del Gobierno Federal pertenecientes al PAN. Inmediatamente las instituciones involucradas en la crisis trataron de posicionar sus versiones sobre el accidente, a través de marcos que explicaran qué había sucedido y quiénes eran responsables. Los marcos del PRI sólo fueron posicionados por el Gobernador del Estado de Sonora y el Procurador de Sonora. El Comité Estatal y el CEN del PRI no participaron en la construcción de la crisis, ni emitieron argumentos a favor de Eduardo Bours, pero tampoco incriminaron al IMSS por su responsabilidad; gracias a la ruptura con el Gobernador, el alcalde Ernesto Gándara tampoco apoyó a Bours. La intención principal del Gobernador sobre la construcción de los marcos era deslindarse de la responsabilidad, colocar la atención de la culpabilidad en el IMSS, pero sin señalar exactamente las fallas de la política; proteger a los socios de la Guardería ABC y a funcionarios de Hacienda (ya que el último Director de Hacienda, quien había firmado el

contrato de arrendamiento de la bodega, era candidato a la presidencia municipal de Cajeme). El enmarcamiento de la tragedia consistió en catalogar el incendio como “accidente fortuito, que había tenido consecuencias anormales”, un “accidente que se había convertido en una tragedia”, siempre insistieron en que la condición del fuego y la situación habían sido “atípicas”. Sin embargo esta afirmación resulto falaz. Los marcos del PAN fueron posicionados y apoyados por todas las instituciones, se observó una estrategia cuidadosamente orquestada, dirigida a enmascarar las fallas de la política de la subrogación y deslindar al IMSS de responsabilidad focalizando la culpa de la tragedia en el Gobernador del Estado de Sonora. El evento se enmarcó directamente como “un accidente que había sido causa de negligencias de la Secretaría de Hacienda, del Gobierno del Estado de Sonora” y no como un evento fortuito. El argumento resultó falaz. El discurso general que proponía el PAN era que el evento “era importante, terrible y la atención urgente, y lo era porque los actores políticos que gobernaban habían fallado y debían ser reemplazados”, un propósito claramente electoral. El problema fue que en el manejo de este marco cayeron en un manejo oportunista de la tragedia.

4. La explotación de la crisis de la Guardería ABC: el juego político y el juego de cambio en la política pública

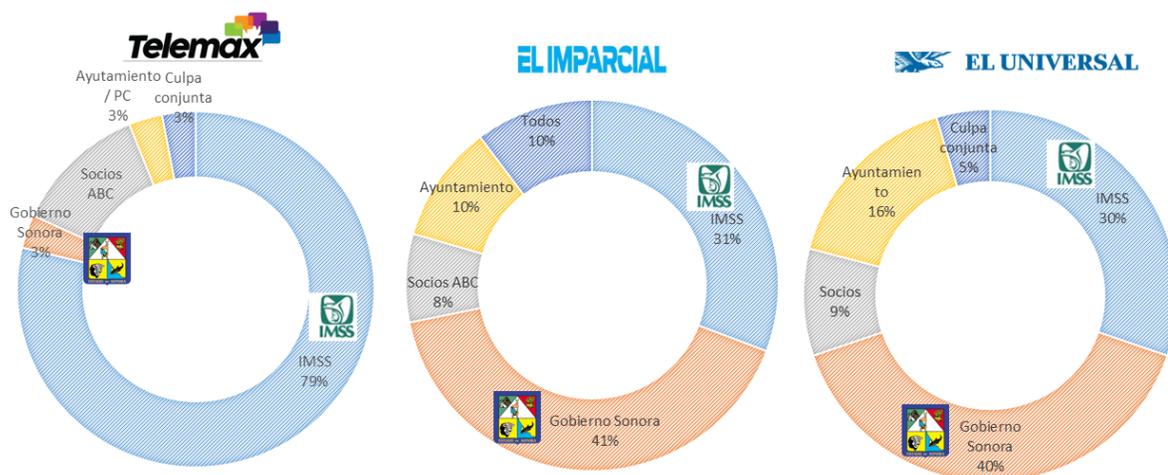
En la lucha de marcos, se dan una serie de dinámicas donde los actores crean contramarcos para librarse de la culpa. En este capítulo se presentan las estrategias que los líderes políticos utilizaron para aceptar o negar la culpa, así como para dirigir la responsabilidad, y se analiza su argumentación. Se exponen las fallas en los sistemas de inspección de las Unidades de Protección Civil Municipal y Estatal de Sonora, se muestran las diferentes propuestas de cambio en las políticas públicas a raíz de la tragedia, y se analiza la implicación electoral del evento y las consecuencias de la personalización de la culpa.

4.1. Las estrategias del juego político, la focalización de la culpa y los principales contendientes de la crisis

Aunque la tragedia de la Guardería ABC representa claramente la responsabilidad compartida entre varias instituciones, la versión de la culpa conjunta no fue una estrategia mediática propuesta por ninguna de las coaliciones, ni por los medios de comunicación analizados; Ernesto Gándara y Roberto Copado fueron los únicos actores que hablaron de una culpa conjunta. Sin embargo, la construcción de la crisis, tanto mediática como política, situó como las principales instituciones en contienda al IMSS y al Gobierno del Estado de Sonora. No lo fueron los funcionarios de la Secretaría de Hacienda, ni los socios de la Guardería ABC. De hecho, en los medios de comunicación locales analizados, nunca se mencionó el nombre del titular de la Secretaría de Hacienda, no lo hizo el IMSS, ni el PAN, ni la Federación. Los socios tampoco fueron señalados constantemente como los principales

responsables, ni por la coalición PRI, ni por la Coalición PAN, de hecho, su participación en notas en los medios analizados fue mínima. Las siguientes gráficas muestran a qué instituciones se les menciono más veces como responsables.

Ilustración 1. Espacio en porcentajes de notas sobre la mención de la responsabilidad de la tragedia de la Guardería ABC, por instituciones en los medios *El Imparcial*, *El Universal* y *Telemax*, del 5 de junio al 5 de julio de 2009.



Fuente: Elaboración propia

Como los principales contendientes, IMSS y Gobierno de Sonora, utilizaron diferentes estrategias para librarse de la responsabilidad y focalizar la culpa. El siguiente cuadro resume las excusas que se utilizaron para librarse de la culpa, así como las estrategias de manejo defensivo que se utilizaron en el juego político y se desglosaran a lo largo del análisis.

Ilustración 2. Juego político o juego de la culpa de la crisis de la Guardería ABC entre el IMSS y el Gobierno del Estado.

Gobierno e Instituciones en funciones: IMSS, Gobierno del estado de Sonora	Absolución de la culpa	Culpa focalizada
Aceptar la responsabilidad	Gobierno del Estado de Sonora (apoyado por la Procuraduría General de Justicia de Sonora) I. Minimizar de la culpa Culpar a los de abajo Manejo defensivo -Rebote hacia el IMSS -Omisión de información Resultado: daño político	II. Aceptar la culpa
Negar la responsabilidad	IMSS (apoyado por el resto de las instituciones de la coalición PAN) III. Negar la culpa Culpar a los de abajo Manejo defensivo -Rebote hacia Protección Civil -Rebote hacia el Gobierno del Estado de Sonora (manejo oportunista para minar la reputación de Eduardo Bours). -Respuesta tardía -Omisión de datos Resultado: libramiento de la culpa	IV. Confrontar la culpa

Fuente: Elaboración propia con base en Boin, Hart y McConell, 2006.

1.2.El juego político del IMSS y las instituciones de la coalición PAN

Daniel Káram, Director del IMSS, desde un principio advirtió que sería muy difícil librarse de la culpa, por lo que desde el inicio de la crisis mostró un manejo defensivo, apoyado por los grupos de la coalición. Al percatarse de las insuficiencias en el área de la supervisión de seguridad de las guarderías, y los costos que podría tener el aceptarlo, se optó por el cuadrante de la negación de la culpa, esperando ser absuelto de ella. Como estrategias del manejo defensivo primero recurrió a la respuesta tardía, entregando el expediente de la Guardería

ABC una semana después del incendio, retardando la entrega de los documentos lo más que pudo; la entrega se realizó en un hotel, donde personal del IMSS se reunió con personal de las procuradurías para analizar los documentos. Posteriormente, se negó a entregar la lista de socios de guarderías subrogadas en el país, argumentando que no se deseaba afectar el curso de las elecciones, y la entregó hasta un día después de celebrados los comicios. Buscó un rebote de la responsabilidad, primero hacia el Director de Protección Civil de Hermosillo y después hacia el Gobierno de Sonora. Sin embargo, como legalmente alguien tenía que pagar la responsabilidad del IMSS, ésta se capitalizó en trabajadores de medio y bajo rango.

1.2.1. La negación de la culpa del IMSS

Un día después de la tragedia, Daniel Káram declaró a los medios que la Guardería ABC cumplía con todos los requisitos de seguridad, argumentó que existían señalamientos, rutas de evacuación, salidas de emergencia y extinguidores cargados y que el resto de las guarderías subrogadas cumplían con una serie de características similares. Tal declaración la basaba en el informe de supervisión de la operación del servicio, realizado por personal del IMSS el 26 de mayo de 2009 a la Guardería ABC (ver anexo 3). El documento señalaba que, en general, las instalaciones de la guardería se encontraban en muy buenas condiciones; se le extendía una felicitación al personal y solamente se sugería la colocación de una malla sombra en el área del patio de juegos.

Ese mismo día, Káram declaró que todos los datos de la Guardería ABC estaban puestos a disposición de las autoridades, pues se trabajaría con total apertura hacia la opinión pública, ya que esa era la instrucción del Presidente de la República y fue muy enfático en su propia

responsabilidad: “*el responsable de la seguridad de los niños es el IMSS*” (*El Imparcial*, 7 de junio, 2009); declaró también que el Instituto Mexicano del Seguro Social se encontraba en estado de indignación. No se había percatado aún de las deficiencias del sistema de subrogación, Káram llevaba pocos meses como Director del IMSS. Al día siguiente, mantenía la postura de que todo estaba en orden en la guardería, argumentaba que personal del IMSS de la delegación de Sonora y el Ayuntamiento eran los responsables de la seguridad de la misma, y que en el transcurso del año ya se habían hecho tres o cuatro revisiones. Roberto Copado, Director de protección civil, contestó que la guardería había tenido al menos 5 inspecciones a petición de los socios, y que la revisión del 2008 no había sido realizada por su departamento, sino por la empresa “Representaciones y Equipamientos de Sonora S.A. de C.V.”, hecho que la misma empresa desmintió, pues su director declaró a los medios que tanto la inspección como el simulacro que se habían realizado, habían estado avalados por Protección Civil Municipal.

El 8 de junio, como parte de los resultados del peritaje, las procuradurías establecieron las insuficiencias en materia de seguridad de la Guardería ABC:

- a) el diseño arquitectónico para el desalojo del inmueble en que se ubicaba la Guardería ABC, en caso de siniestro, no era el adecuado
- b) la puerta de la entrada principal no contaba con las dimensiones necesarias, ni los dispositivos de fácil operación hacia afuera
- c) el inmueble carecía de extintores suficientes para atender una emergencia como la ocurrida y como lo requieren las normas jurídicas aplicables. Se había localizado sólo un extintor en el área de juegos con características de haber sido utilizado, y uno más en el área de salones en su lugar de origen. Sólo había un rotulo informativo de un extintor, no había letreros

indicativos de las rutas de evacuación; tan solo había dos rótulos sobre las puertas ubicada en la pared poniente

d) el detector de humo no cumplía con las especificaciones técnicas de la norma.

e) las puertas de emergencia no tenían la dimensión adecuada y no se abatían hacia afuera, como lo establece la normatividad. El portón del patio, que era la salida más ancha, era una falsa salida, se encontraba cerrado con un candado en la parte externa y detrás de él estaba un área donde resguardaban diferentes utensilios y materiales.

El peritaje concluyó que las instalaciones de la Guardería ABC, así como las instalaciones en las que se ubicaban las dos bodegas contiguas pertenecientes a la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora, no cumplían con las condiciones de seguridad industrial establecidas por la normatividad del IMSS, ni de las normatividades tanto federales como locales en materia de Protección Civil. Además, los materiales de construcción, tales como el techo cubierto de poliuretano, el falso plafón y la lona que cubría la parte central de la guardería no eran los adecuados por ser altamente inflamables.

4.2.2. El rebote hacia Roberto Copado y las fallas en el sistema de inspección de Protección Civil Municipal

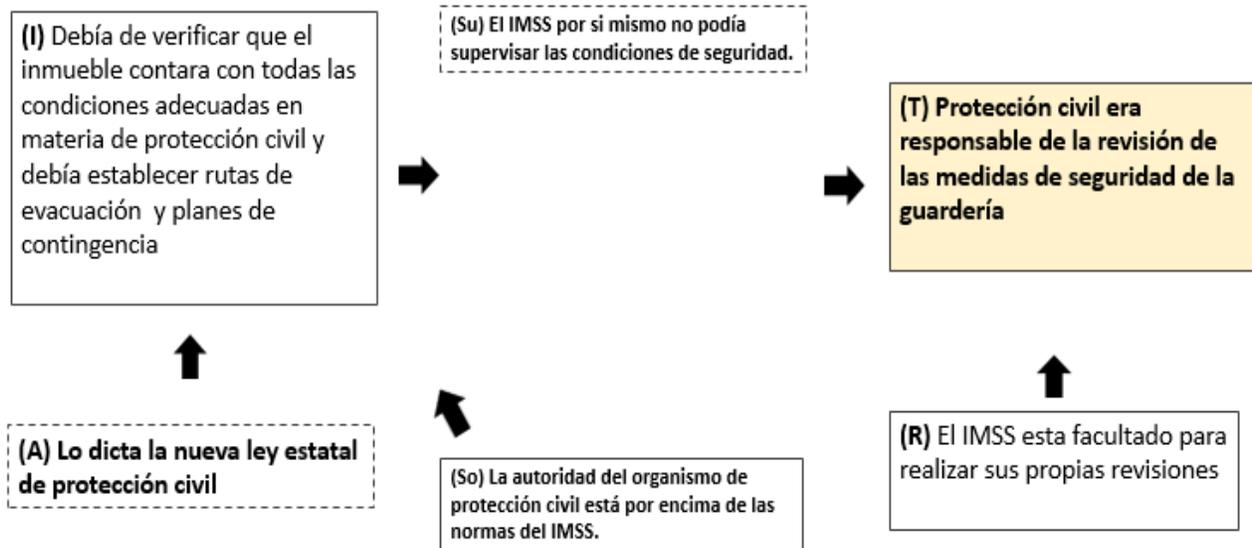
Evidenciadas las deficiencias en las medidas de seguridad de la bodega que ocupaba la Guardería ABC, Káram debía dirigir la responsabilidad a alguien más, se recurrió al rebote, ya no fueron ellos los responsables de la seguridad de los niños. Primero fue Protección Civil. Para evidenciar al director de esta unidad, Roberto Copado, el 10 de junio se filtró un documento que se presentó a nivel nacional en un noticiero⁴² del canal de las estrellas del

⁴² El noticiero de Joaquín López Dóriga

grupo Televisa, el cual era un dictamen de Protección Civil donde Roberto Copado firmaba y aprobaba las medidas de seguridad de la Guardería ABC, en el que señala a los propietarios que contaban con las medidas de seguridad para trabajar. Él indicaba que “*habiendo verificado las instalaciones, dispone equipo suficiente para la protección contra incendios y ofrece seguridad a la población civil*”. Aunque el documento era de octubre de 2007, y tenía validez a octubre de 2008, según el conductor había otro documento muy similar, validado de octubre de 2008 a octubre de 2009. Káram argumentó que había una diferencia abismal entre los dictámenes de Protección Civil y la situación real de la guardería, y que si él había declarado que la guardería cumplía con todos los requisitos era porque se había basado en un documento emitido por Protección Civil, donde se decía que la guardería cumplía con las medidas de seguridad. El discurso de Káram se había modificado. Su argumentación para dirigir la responsabilidad a Protección Civil fue la siguiente:

Ilustración 2. Negación de la responsabilidad del IMSS y rebote hacia Protección Civil de Hermosillo.

Argumento: Protección Civil era el principal responsable de la revisión de las medidas de seguridad de la guardería



Fuente: elaboración propia.

Daniel Káram argumentaba que el organismo de Protección Civil Municipal debía de verificar que el inmueble contara con todas las condiciones adecuadas en materia de protección civil, así como de establecer rutas de evacuación y planes de contingencia (I), debido a que lo dictaba la nueva Ley Estatal de Protección Civil (A) y porque la autoridad de este organismo estaba por encima de las normas del IMSS (So) y, ya que el IMSS por sí mismo no podía supervisar las condiciones de seguridad (Su), entonces Protección Civil era el principal responsable de la revisión de las medidas de seguridad de la guardería (T).

La argumentación de Káram presenta una falacia de tipo *no procede*, ya que el supuesto (Su) que une a la información (I) con la tesis (T) es falso. El IMSS, por sí mismo, podía y debía revisar las condiciones de seguridad de la guardería según la Norma NOM- 167 -SSA1-1997

para la prestación de servicios de asistencia social para menores y adultos mayores, mediante la cual se regían aspectos de seguridad e higiene según dicta la norma que establece las disposiciones para el servicio de guarderías⁴³. La NOM-167, en el apartado 5.3.6 al 5.6.3. dicta disposiciones en materia de seguridad en cuanto a diseño arquitectónico, rutas de evacuación, extintores, salidas de emergencia y materiales de construcción⁴⁴. El principal problema era que los formatos de supervisión de las guarderías no correspondían totalmente a los lineamientos de seguridad de esta norma.

Al ser falso el supuesto, las demás razones que sostienen la tesis son también falsas, excepto que Protección Civil sí debía revisar que el inmueble contara con todas las condiciones adecuadas como parte de sus funciones, sin embargo, Protección Civil no era el principal responsable en la revisión de la seguridad, porque legalmente su autoridad no estaba por encima de la normatividad del IMSS. Roberto Copado argumentó en su defensa legal que debió de haber existido un convenio oficial con el IMSS, para que la unidad estatal les cediera formalmente la observancia de la NOM- 167-SSA1-1997, y así poder hacerla cumplir con independencia del IMSS

4.2.3. Las fallas en el sistema de inspección de Protección Civil Municipal

La guardería ABC debía ser regulada por la Ley 161 de Protección Civil para el estado de Sonora, el reglamento de la Ley de Protección Civil para el Estado de Sonora y el Reglamento para la prevención de incendios y Protección Civil del Municipio de Hermosillo. La “nueva

⁴³<http://www.secsonora.gob.mx/saludyseguridad/uploads/LEY161DEPROTECCIONCIVIL23032010.pdf><http://siag.imss.gob.mx/instalacionsiag/Guarderias/Normas/Archivos/Norma%20operacion%20serv%20guarder%C3%ADas.pdf>

⁴⁴ <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/300/7.htm?s=is>. Ver apartados 5.6.3.

Norma de Protección Civil”, de la que hablaba Daniel Káram, era precisamente la Ley 161⁴⁵ de Protección Civil Estatal que promulgó Willebaldo Candiani Alatríste, Director de la Unidad de Protección Civil Estatal en el periodo del 2003 al 2009, la cual emite disposiciones para la Unidad Estatal de Protección Civil y para la Unidad Municipal; según esta norma la guardería entraba en la competencia directa de Protección Civil Municipal, ya que tenía una construcción menor a los 1500 metros cuadrados, sin embargo, el artículo 43 de esta ley también faculta a la Unidad de Protección Civil Estatal a realizar visitas de inspección a establecimientos, a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones en la materia.

Estas inspecciones para las que estaban facultadas, tanto la unidad municipal como la estatal, suponían ser extras a las solicitudes llamadas de “parte” que establecía la misma Ley 161 en el artículo 37, y también las establecía el Reglamento de la Ley Municipal de Protección Civil⁴⁶ en el artículo 8, donde se señalaba que los usuarios de los inmuebles debían solicitar una inspección a Protección Civil Municipal cada año; inspección que si fue solicitada por los socios de ABC y fue realizada por Protección Civil Municipal, aprobando todas las condiciones de la inspección. Algunas dudas surgen ante estos hechos, en primer lugar ¿por qué no se le hicieron a la Guardería ABC visitas extras a estas inspecciones de “parte”, y en segundo lugar ¿por qué las revisiones a petición de “parte” realizadas por Protección Civil Municipal eran aprobadas, si las autoridades judiciales evidenciaron que la guardería no contaba con las medidas adecuadas de seguridad?

De nuevo, las fallas en el sistema y el diseño de los reglamentos son la respuesta. Aunque la Ley 161 en el artículo 13, fracción XIX, establecía que Protección Civil Municipal sí podía

⁴⁵ <http://www.sec-sonora.gob.mx/saludyseguridad/uploads/LEY161DEPROTECCIONCIVIL23032010.pdf>

⁴⁶ [%20para%20la%20prevencion%20y%20seguridad%20civil%20del%20municipio%20de%20Hermosillo.pdf](#)

realizar inspecciones a la guardería y aplicar sanciones si ésta no hubiera cumplido con lo establecido en el reglamento, no establecía que estas revisiones debían de ser permanentes a todos los inmuebles, pues no había una disposición jurídica que lo obligara, por lo cual Protección Civil no lo hacía, no era un uso costumbre cumplir con esta disposición. Además, según los argumentos que Roberto Copado utilizó para defenderse, por la capacidad y personal de Protección Civil Municipal hubiera resultado materialmente imposible realizarlas a todos los establecimientos dedicados al cuidado de niños de forma permanente.

Por otro lado, la guardería aprobaba las revisiones de Protección Civil por que se presentó el mismo problema que en la aplicación de la normatividad del IMSS, los formatos de revisión no estaban diseñados para hacer cumplir estas disposiciones. El Reglamento para la prevención de incendios y Protección Civil del Municipio a lo largo del Capítulo IV, es claro sobre las medidas de seguridad y materiales de construcción. Los formatos con los que los bomberos realizaban las inspecciones no estaban correctamente diseñados para comprobar el cumplimiento de todos los dispositivos de prevención de incendios que prescribía el reglamento local y tampoco las normas oficiales (Encinas, 2014). Por ejemplo, este formato no contemplaba la revisión del ancho de las puertas y pasillos, ni la resistencia de los materiales de construcción que sí establecía el reglamento. Copado evidenció que el municipio no tenía un marco jurídico donde se pudieran regular las guarderías específicamente, pues la Ley Municipal no hacía mención específica sobre medidas en guarderías infantiles, las cuales si especificaba la NOM-167, del Seguro Social. Esta norma sí establece que, aparte del IMSS, están obligados a cumplir sus especificaciones la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federales dentro de su competencia, pero el problema es que no existe un marco legal para su cumplimiento.

Cuando el rebote hacia Protección Civil no se pudo sostener, en parte gracias a los argumentos antes mencionados, este paso hacia las “negligencias” de la Secretaría de Hacienda, pero el único nombre que se mencionaba era el de Eduardo Bours.

4.2.4. El rebote hacia el Gobernador del Estado de Sonora

El 13 de junio, el Procurador General de la República declaró que “*la certeza de negligencia en la tragedia había quedado acreditada*”, pero no especificaba exactamente de quién. Esta negligencia fue precisamente el argumento para desviar la responsabilidad al Gobierno del Estado, apoyada por la Federación. El rebote inició con una demanda al declarar públicamente la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y los dueños. Daniel Káram anunció el 21 de junio que establecería una demanda por responsabilidad civil contra la Secretaría de Hacienda y los dueños de la guardería que habían omitido cumplir con las medidas de seguridad que les habían sido señaladas por el IMSS. El argumento para dirigir la responsabilidad se basaba en las causas y fue el que se utilizó para enmarcar la tragedia.

A partir de ahí, todas las instituciones de la coalición PAN apoyaron el marco de la negligencia. Eduardo Bours argumentó que la demanda del IMSS era necesariamente decisión del Presidente de la República, lo que desató una guerra de declaraciones con el Secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont. Los medios de comunicación dieron un puntual seguimiento al enfrentamiento. Bours se defendía argumentando que la demanda era una cortina de humo para ocultar el fracaso de las políticas y la crisis económica. El rebote terminó en una ruptura en la relación con la Federación y la atracción del caso por parte de la PGR, justificada por cuestiones de diferencias entre las dos procuradurías y porque el

Gobernador del Estado no había cumplido las tareas a las que él se había comprometido al principio de la investigación, que era procesar a los dueños de la guardería. Los argumentos contra el Gobierno del Estado no acabaron ahí.

4.2.5. El manejo oportunista, no sólo para focalizar la culpa, sino también para minar la reputación de Eduardo Bours.

Recordemos que, en el juego político, los actores políticos definirán si la dirección de la responsabilidad va encaminada solamente al logro de sus objetivos, a remover a los gobernados afectando su legitimidad, focalizando la culpa o minar su reputación para afectar su carrera política; la opción que se tomó con Eduardo Bours fue la segunda. Los objetivos en el juego político eran claros, no sólo focalizar la culpa, sino también afectar la reputación de Eduardo Bours. Las primeras acciones fueron filtraciones de información en los medios de comunicación nacionales, la primera fue sobre la cercanía de los socios de la Guardería ABC al PRI Sonora, y específicamente a Eduardo Bours; la segunda fue sobre información de familiares que eran socios de guarderías subrogadas del IMSS, alrededor del Estado, relacionándolo con tráfico de influencias. Como ejemplo, en *El Universal* se publicaron tres notas al respecto, los encabezados eran los siguientes: “*Guarderías negocio de la familia de Bours*” (*El Universal* 15 de junio), “*El millonario negocio de Bours*” (*El Universal*, 15 de junio), “*Bours: mis familiares si son dueños de estancias*” (*El Universal* 16 de junio).

Después se utilizó de manera oportunista el atentado que sufrió el 24 de junio el candidato por el PAN a la diputación local por el distrito VII, en el municipio de Benito Juárez, y se le acusó a Eduardo Bours de intento de homicidio. Como los manejos oportunistas pretenden que se den juicios no por su calidad, sino por la filiación política de sus creadores, su

argumentación siempre será falaz, pues buscan de entrada apelar un sentimiento de rechazo o aprobación, que no se basan en un razonamiento lógico o su factible comprobación. El argumento de la acusación del atentado se observó en su totalidad sostenido por argumentos falaces, se sostuvo sin pruebas, sin consistencia y presentó inconsistencias e incoherencias. El 25 de junio se publicó en los medios locales una nota que hablaba del atentado que había sufrido el candidato a diputado Ernesto Cornejo. La nota narraba que él y otros integrantes de su campaña circulaban en una camioneta realizando actividades proselitistas, en un momento que el vehículo se detuvo, otro automóvil se acercó y las personas que venían al interior dispararon contra la camioneta del candidato. Del tiroteo Ernesto Cornejo salió ileso, pero su acompañante Fernando Otero López, murió. Además, tres mujeres y una bebe resultaron heridas. Al día siguiente Ernesto Cornejo narraba vía telefónica en un noticiero nacional (Noticiero de López Dóriga, transmitido por el *Canal de las Estrellas, Televisa*), los detalles del incidente. Lo narró de la siguiente manera: declaró que él y sus acompañantes habían parado para colocar material proselitista, él bajo del vehículo y casualmente en ese momento se emparejó otro vehículo y empezó a rafaguear. Cuando él se advirtió en la mira de un arma se lanzó al suelo y posteriormente tuvo tiempo de huir del lugar y se refugió en un solar baldío tras un matorral, donde esperó cuatro horas a la llegada de la PGR, pues no confiaba en el personal de la PGJE, por lo que no salió a su llegada cuando arribaron al lugar. Responsabilizó específicamente a Eduardo Bours y al Procurador Abel Murrieta de lo que en adelante le sucediera a él y a su familia. El argumento era que él era su único enemigo actual, ya que había ordenado en varias ocasiones catear su casa sin acreditar los documentos legales, tenía sus teléfonos intervenidos y llevaba más de 20 días siguiéndolo, dijo textualmente: *“Qué vergüenza tener un gobernador con tantos señalamientos, inclusive con denuncias internacionales. Si alguien debe ser acusado de narcotráfico es Bours. El Gobernador de*

Sonora está desquiciado y es capaz de hacer eso y más. Le hago un llamado al Gobierno Federal para tener cuidado con el gobernador Bours. Que pongan un orden, porque así no llegaremos a ningún lado”⁴⁷ (Noticiero con Joaquín López Dóriga en *Canal de las Estrellas*, 25 de junio de 2009).

Cornejo no ofreció al conductor del noticiero absolutamente ninguna prueba de lo que estaba afirmando, ni mencionó ningún argumento sólido para asegurarlo. Tampoco el conductor le pidió que lo hiciera. Después de las elecciones, ni PGR ni los medios de comunicación dieron seguimiento al caso. Este caso nunca se esclareció, y según familiares de Fernando Otero López, la persona que murió en el atentado y colaborador de la campaña de Ernesto Cornejo, la PGR nunca levantó un acta al respecto y no acudió a interrogarlos sobre el caso⁴⁸.

A partir del día de la declaración de Cornejo, Germán Martínez, presidente del Comité Nacional del PAN, y otros personajes panistas, dieron una serie de declaraciones criticando la actuación de Eduardo Bours y el desempeño del Gobierno del Estado. Germán Martínez declaró a los medios que la PGR había atraído el caso porque no se tenía confianza en la Procuraduría Sonorense, criticó al gobernador por llevar al Estado a un “*franco desgobierno*” debido a su arrogancia y descuido político, y lo calificó de *arrogante e ignorante* (*El universal*, 26 de junio de 2009). Apoyó la versión de Cornejo al asegurar que el candidato panista había tenido conflictos con Bours desde el 2003, y dijo que ese hecho formaba parte de la “*inestabilidad política y desorden en el Estado*”. También declaró que “*se cobraría en las urnas la tragedia de la guardería*” y criticó el enfrentamiento con la Federación (*El Universal*, 28 de junio de 2009). Además, aseguró que el PAN no lucraba con la impunidad.

⁴⁷ El audio se puede escuchar en <https://www.youtube.com/watch?v=v2lWpyvqgdE>

⁴⁸ Los familiares de Otero fueron entrevistados por *Telemax* y la nota se presentó el 1 de junio en esa televisora.

El 28 de junio, el Comité Ejecutivo Nacional del PAN publicó la siguiente inserción pagada en *El Imparcial*.

Ilustración 3. Inserción pagada por el Comité Ejecutivo Nacional del PAN contra Eduardo Bours



PAN | **PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**
COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL

Serénese, gobernador

El Partido Acción Nacional reitera su preocupación ante el clima de desgobierno que se manifiesta en Sonora y que día con día se agrava debido a la bravuconería y nerviosismo del Gobernador de esa entidad.

Todo México se ha conmovido ante la tragedia que costó la vida a decenas de niños sonorenses y todo México exige justicia y se indigna ante la inacción de las instituciones que están bajo la responsabilidad del Gobernador Bours.

En ese entorno de inestabilidad política y desorden que se ha instalado en Sonora el viernes también fue agredido el candidato del PAN a diputado federal, Ernesto Cornejo, en un atentado en el que murieron dos de sus colaboradores.

El PAN reitera que no pretende obtener ventaja política de ninguno de esos hechos. Quien afirme lo contrario, miente. Pero sí reclama al Gobierno estatal su incapacidad y le exige que colabore con las instituciones federales para que se esclarezcan, se haga justicia y se sancione a quien o quienes sean responsables.

Al Gobernador Eduardo Bours, Acción Nacional le recuerda que el ejercicio de responsabilidades de gobierno requiere de capacidad para controlar las emociones y los impulsos. Serénese Gobernador Bours, su agobio personal ante la inminente derrota electoral no es justificación para que dedique los últimos días de su gestión a hacer berrinches en público y a insultar a todo aquel que no piensa como usted.

28 de junio de 2009

COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Inserción pagada

Fuente: *El Imparcial* 28 de junio de 2009

Otros actores panistas también opinaron sobre el atentado, entre ellos Santiago Creel, quien declaró que por el atentado era importante que en el congreso hubiera mayoría del PAN para darle al presidente Calderón mejores instrumentos de combate al crimen organizado⁴⁹ (*El Universal*, 27 de junio de 2009).

⁴⁹ <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera/33207.html>

4.2.6. El oficio 23180: la excusa para culpar a “los de abajo” y la protección a altos funcionarios del IMSS.

Además de los rebotes y las estrategias del manejo defensivo para no situar la atención en las fallas del régimen de subrogación, el IMSS no responsabilizó a altos funcionarios que estuvieron a cargo del diseño y la implementación de la política de la subrogación; capitalizó su responsabilidad en “los de abajo”, empleados de medio y bajo rango, a quienes pudo atribuir responsabilidad gracias al oficio con número 279001320100/23180 (de aquí en adelante se referirá a este documento como oficio 23180), fechado el 26 de julio de 2005 (ver anexo 6), de cuya existencia informaron las procuradurías el 12 de junio de 2009. El mismo día que se anunció su existencia, el Secretario de Gobierno, Fernando Gómez Mont y el Procurador Medina Mora llegaron a Hermosillo a reunirse con el gobernador Eduardo Bours y el procurador Abel Murrieta. Medina Mora, cuya visita fue la única a Hermosillo, para abordar el caso (Encinas, 2014), después de la reunión anunció que había pruebas que acreditaban la negligencia de personal del IMSS y de los socios de la guardería, específicamente un documento que después lo presentaría. Como muestra del enmascaramiento declaró: *“la responsabilidad cae sobre personas y no sobre instituciones”* (El Imparcial, 13 de junio de 2009). El oficio 23180 fue imprescindible y oportuno para poder culpar a “los de abajo”, desviando la atención de las fallas de la política de la subrogación y situándola en las fallas de las “personas”.

El 16 de junio se hizo público el oficio 23180 y estaba firmado por Emigdio Martínez García, Jefe de Prestaciones Económicas y Sociales del IMSS Delegación Sonora, y llevaba las iniciales de la Jefa de Departamento de Guarderías, Nohemí López Sánchez. El oficio era

producto de una evaluación realizada a la Guardería ABC el 8 de julio de 2005 por las coordinadoras Zonales de Guardería, Lic. Yadira Barreras, la trabajadora social Thelma Salado Islas y el Arquitecto José A. Verdugo Ibarra, la cual constaba en una minuta (ver anexo 7) que se encontraba en el expediente de la guardería, según la PGR. En el oficio se dictaban recomendaciones en materia de seguridad y se brindaba un plazo de 30 días para llevar a cabo las recomendaciones. Las recomendaciones eran exactamente las que correspondían a las fallas de seguridad que se observaron en la Guardería ABC, que fueron señaladas en el primer peritaje realizado por las Procuraduría General de Justicia de Sonora y la Procuraduría General de la Republica. El oficio establecía los el siguiente (puede verse el original en anexo 6):

Ref./279001320100/

C. P. Marcelo Meochi Tirado.

Calle Mecánicos sin número, esquina con Ferrocarrileros.

Colonia Y Griega.

C.P. 83290.

Hermosillo, Sonora.

“En atención a la visita realizada por las coordinadoras Zonales de Guardería Lic. Yadira Barreras, T.S. Thelma Salado Islas y Arquitecto José A. Verdugo Ibarra, el día 8 de julio de 2005, a esa unidad a su cargo comento de las situaciones encontradas.

Puerta de acceso principal. Se requiere instalar puerta de 2 metros de ancho libre y 2.10 altura mínima, tipo abatible en doble hoja. Salidas de emergencia, instalar puertas de seguridad con barra de empuje abatible hacia el exterior de 1.00 metro de ancho mínimo en las salas de lactantes C y en patio de juegos.

Plafones. Se deberá sustituir los plafones existentes en salas de usos múltiples a maternas con material no combustible, debido a que actualmente tienen instalado un plafón a base de lona plástica tipo carpa y es un material altamente combustible.

Aislamientos. El techo del inmueble carece aparentemente de material aislante, por lo que se le solicita aislar y así proporcionar un clima confortable a los menores en la unidad equipos de acondicionamiento de aire.

El inmueble cuenta con una máquina de aire acondicionado instalada sobre el muro de calle ferrocarriles y red de ductos, los cuales no están en operación; le solicito reparar o sustituir el equipo en virtud de que las condiciones de confort de sala de usos múltiples no son aceptables.

Patio de juegos se sugiere instalar malla sombra al 80% sobre la estructura de la techumbre del patio exterior, debido al clima caluroso de la región; se requiere plano arquitectónico amueblado y debidamente acotado, indicando las áreas interiores en metros cuadrados.

Solicito me envíe la actualización de dictamen aprobatorio del departamento de bomberos, ya que la que se cuenta en los archivos concluyó la vigencia el 25 de julio de 2005.

Seguro de contar con la solución a los puntos en comentario, en los términos que establece la cláusula décima cuarta.- conservación y mantenimiento, un plazo que no podrá exceder de treinta días naturales a partir de la fecha de notificación correspondiente.

Saludos cordiales

Atentamente:

Emigdio Martínez García

NLS”.

La periodista Lourdes Encinas, en su libro “49 razones para no olvidar”⁵⁰, establece una serie de motivos que han llevado a medios de comunicación, organizaciones civiles y algunos padres que perdieron a sus niños en el incendio, a dudar de la veracidad del oficio 23180. Algunas inconsistencias en el documento fueron señaladas por los mismas coordinadoras zonales que realizaron la supervisión y por el firmante Emigdio Martínez en sus declaraciones ministeriales. Los motivos a considerar son los siguientes:

⁵⁰Pag. 81-106

El oficio iba dirigido a un socio que ya no era parte de la sociedad ABC. El documento estaba dirigido a Marcelo Meouchi Tirado, quien ya no era representante legal de la Guardería ABC, desde el 29 de mayo de 2005, según el acta de cambio de socios con escritura número 4307, volumen 12, llevada a cabo en la Notaría Pública 99 en Nogales, Sonora. Además, el documento no especificaba la posición de Marcelo Meouchi, sólo mencionaba su nombre y no descripción de puesto debajo de éste. El primer apellido estaba mal escrito, pues es la palabra correcta es Meouchi y no “Meochi”.

Al respecto, el Fiscal de Sonora reconoció que el documento no registraba firma de recibido y, el 16 de junio que las procuradurías presentaron el oficio a los medios, dijo “*evidentemente debió de haber sido recibido*”. Pero si legalmente Marcelo Meouchi ya no era representante legal, no tenía ninguna atribución para recibirla.

Ninguno de los funcionarios del IMSS implicados en el oficio, ni los socios de la guardería reconocieron su existencia. Tanto los socios como los trabajadores del IMSS declararon ante el ministerio público que nunca habían visto, elaborado, aprobado o firmado el documento. El oficio 23180, presentado por las procuradurías, era una copia y la firma de Emigdio Martínez se realizó con un *facsímil*⁵¹, según su versión ministerial del 15 de junio de 2009. Según la declaración ministerial de Nohemí López Sánchez, el contenido del documento no correspondía a la información que normalmente manejaban las coordinadoras zonales, pues los formatos no incluían cuestiones sobre materiales de construcción.

El documento no hace mención del nombre Guardería ABC, sólo su dirección.

⁵¹ Una firma facsímil es una reproducción de tu firma manual que se puede guardar electrónicamente o por grabado, impresión o estampación.

El oficio no tenía la antefirma de la jefa de departamento de guarderías, Nohemí López Sánchez, en ese departamento se elaboraran los oficios dirigidos a los prestadores de servicios.

El oficio no apareció en la valija institucional de la delegación de Hermosillo y no estaba dirigido con copia a las coordinadoras zonales, como regularmente se hacía, según la declaración testimonial de Yadira Barreras, Coordinadora Zonal de Guarderías.

El oficio y la minuta de visita de ese mismo día no hacían las mismas observaciones (Ver anexo 7).

La entrega de expediente de la Guardería ABC se hizo de manera tardía e irregular, no en las instalaciones del ministerio público, sino en un hotel de la ciudad de Hermosillo.

La PGR aún no se ha pronunciado sobre la veracidad o falsedad del documento. Los trabajadores del IMSS de bajo y medio rango que enfrentaron proceso legal fueron Arturo Leyva Lizárraga, exdelegado en Sonora; Nohemí Sánchez, exjefa del Departamento de Guardería; Yadira Barreras, ex coordinadora zonal; Irma Crescencio, ex coordinadora zonal, y Delia Irene Botello, ex coordinadora zonal (las últimas dos realizaron la última supervisión de la Guardería ABC en el 2009). Todos ellos fueron procesados, a pesar de que el IMSS era consciente de que los formatos y la capacitación que se les brindaba en materia de seguridad eran insuficientes.

4.3 El juego político del Gobierno del Estado de Sonora y la PGJE

La literatura de la comunicación de las crisis sugiere que los políticos que tiendan a dar respuestas proactivas y organizadas a las crisis tendrán mayor probabilidad de fortalecer su imagen, mientras que las respuestas reactivas y desorganizadas consiguen el efecto contrario,

así como una mala gestión de la comunicación en crisis puede representar la pérdida del poder, de la elección o inclusive el fin de una carrera política. A diferencia de una estrategia bien organizada por parte del IMSS para librarse y focalizar la culpa, el Gobernador de Sonora mostró un discurso desorganizado y desarticulado. La falta de apoyo para sostener sus versiones de la crisis y la falta de recursos mediáticos, lo llevaron a emitir declaraciones altamente reactivas y desorganizadas, pues la mayor parte del tiempo lo dedicó a defenderse de las filtraciones de información que comprometían a su familia (a través de medios nacionales), de las declaraciones de Daniel Káram, Fernando Gómez Mont y los dirigentes del PAN Nacional y local. La rapidez de la información vertida en los medios, las declaraciones de los actores de la coalición panista en su contra, así como la falta de soporte por parte de las estructuras partidistas del PRI, no le permitieron articular un discurso efectivo de focalización de la culpa. Su discurso lo avocó a la defensa y al esfuerzo por librarse de la culpa, más que al ataque.

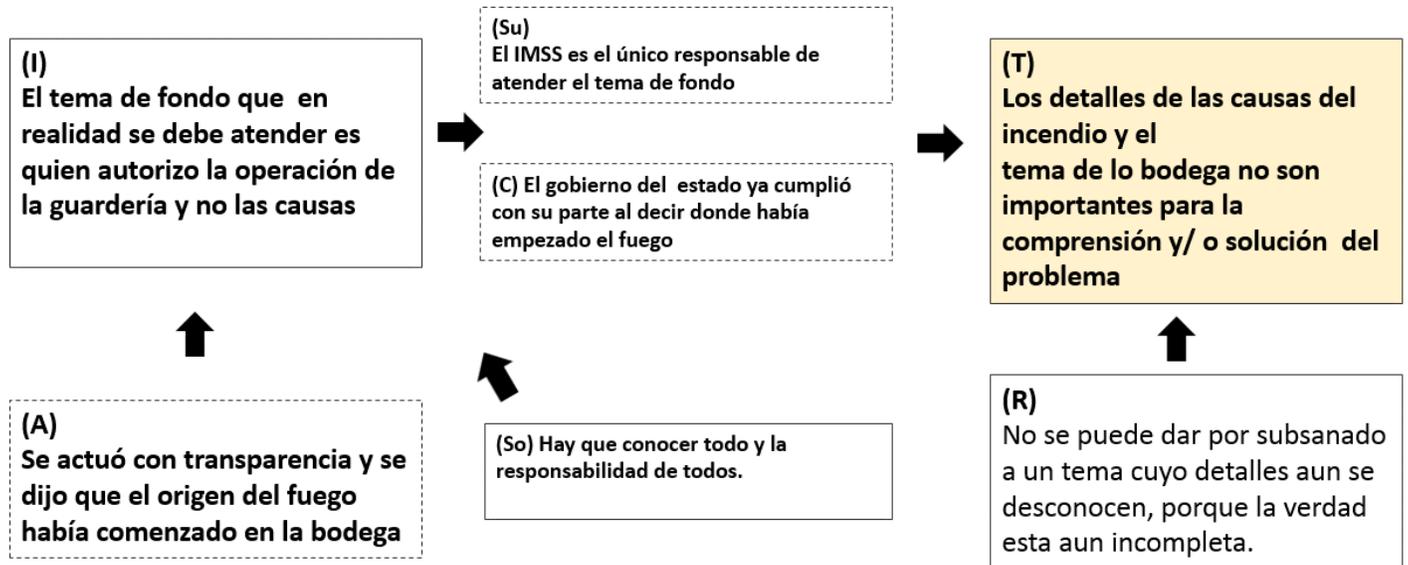
Eduardo Bours optó por el cuadrante de minimizar la culpa esperando, al igual que Daniel Káram, a ser absuelto; aceptó parcialmente la responsabilidad pero solo de manera simplista y limitada, por lo que recurrió a la excusa de culpar a “los de abajo”. Se declaraba responsable sólo por el hecho de haber rentado la bodega y porque el fuego había empezado en ella, *“somos responsables porque rentamos la bodega”*, decía (conferencia de prensa del 25 de junio), pero no se declaraba responsable por la falta de medidas de seguridad en ella. Como no podía librarse completamente de la culpa, también recurrió al manejo defensivo, pero solamente como respuesta a los ataques de las otras instituciones implicadas. Rebotó la culpa hacia el IMSS y ocultó información clave para la investigación, solapado por la PGJE.

4.3.1. La minimización de la culpa y la omisión de información respecto a la bodega de la Secretaría de Hacienda

La estrategia para minimizar la responsabilidad fue minimizando las causas, ya que el origen del incendio había sucedido en la bodega de la Secretaría de Hacienda. Tanto la PGJE como el Gobierno del Estado, evitaron responder los cuestionamientos de los periodistas sobre cuestiones referentes a la bodega. El 25 de junio de 2009, Eduardo Bours declaró en conferencia de prensa que *“el tema de la bodega ya estaba subsanado”*, ignorando el hecho de que había información que aún no se había brindado, y expresaba desconocer *“No es solamente que haya habido fuego...”*, declaró, *“ese no es el tema de fondo, la pregunta no es dónde inició el fuego, pues desde un principio se señaló con toda transparencia, habría que preguntarse por qué el IMSS permitió que esa guardería siguiera funcionando”*. Así mismo, Abel Murrieta declaró varias veces que *“...lo grave no era solamente ver dónde había iniciado el fuego sino por qué razón se tuvo un resultado tan dramático”*, *“...no debemos ubicarnos nada más en el cooler y en quién lo dejó prendido”*, respondía cuando se le cuestionaba sobre las actividades de la bodega y los detalles sobre la operación del cooler. El argumento era el siguiente:

Ilustración 4. Minimización de la responsabilidad/Minimización de las causas/Gobierno del Estado/ PGJE.

Tesis: Las causas del incendio y los detalles de operación de la bodega no son importantes para la comprensión y solución del problema.



Fuente: elaboración propia.

Según su argumentación, el tema de fondo que debía atenderse como verdadera prioridad era *quién había autorizado la operación de la guardería* (I), debido a que el gobierno había actuado con “*transparencia*” al haber dicho el origen del fuego (A) y porque debían conocerse las responsabilidades de todos los implicados (y minimizar las de ellos) (So); y, ya que el IMSS era el único responsable de atender el tema de fondo (su), pues a él le concernía el funcionamiento de la guardería, entonces los detalles de las causas y de la bodega no eran importantes para la comprensión/solución del problema. Esta es una tesis implícita, pues aunque nunca lo dijeron directamente siempre lo dieron a entender y es de tipo valorativa, pues se basa en un juicio personal.

Esta argumentación presenta dos tipos de falacias, la primera es de tipo *No procede*, porque el hecho de que el IMSS sea el responsable de las guarderías, no le resta por sí mismo importancia al tema de las causas, pues son dos temas diferentes. Incurre también en la falacia de tipo *Supuesto falso*, pues la evidencia que presenta para aceptar su responsabilidad anota lo contrario, argumenta que se actuó de manera “*transparente*”, cuando mucha de la información respecto a la bodega y las condiciones de seguridad se omitió o se negó revelar. Algunos detalles que se omitieron fueron los siguientes.

a) Se omitió decir que en la bodega de la Secretaría de Hacienda no se había realizado ninguna inspección de seguridad por parte de la Unidad Estatal de Protección Civil u otro organismo (según declaraciones del Director de la Unidad de Protección Civil Estatal, Willebaldo Alatríste). El peritaje reveló que dentro de la bodega no había extintores, ni rutas evacuación, ni salidas de emergencia, ni alarmas contra incendio, la bodega no contaba con ninguna medida contra incendios. Cuando se le preguntó en las conferencias de prensa al Gobernador, cuándo había sido la última inspección a la bodega, declaraba desconocerlo y decía “*No la tengo en la cabeza. Con mucho gusto se la hago llegar*”⁵². Pero en realidad no había documento que hacer llegar, porque simplemente no existían registros.

b) Omitieron declarar para qué se utilizaba la bodega y qué contenía exactamente, pues el uso de la bodega contravenía el contrato de arrendamiento; el contrato especificaba que la bodega sólo se utilizaría para el resguardo de placas, sin embargo, la bodega 2, contenía cinco toneladas de papeles, que eran archivos del Departamento de Recaudación.

⁵² Retomado de:

<http://www.dossierpolitico.com/vernoticiasanteriores.php?artid=144225&relacion=ABC%20el%20clamor%20de%20los%20E1geles&criterio=afi>

c) Omitieron el hecho de que el dueño de la bodega, a quien rentaban los socios de la Guardería ABC y la Secretaría de Hacienda, era tío de uno de los socios y era conocido por Eduardo Bours, pues fue uno de los empresarios que participó junto con el Gobierno Estatal en el Desarrollo del Plan Sonora Proyecta, anunciado el 30 de mayo de 2007 ⁵³

d) Nunca revelaron los nombres de los funcionarios de Hacienda que habían sido encargados de firmar el primer y el último contrato de arrendamiento de la bodega, mucho menos dar detalles él. El primer contrato de arrendamiento se firmó por primera vez el 14 de febrero del 2002 cuando la guardería ABC ya estaba establecida, se celebró entre la particular Norma Cecilia Mendoza de Matiella, esposa de José Manuel Matiella Urquidez y el Gobierno del Estado, representado por Carlos Gámez López, excoordinador ejecutivo de la Delegación Estatal de Bienes y Concesiones (Encinas, 2014, p. 109). El hermano de Roberto Ruibal, quien era el presidente del Comité Estatal del PRI, Enrique Ruibal Atizarán, y fungía como exdirector General de Recaudación, firmó como testigo. El último contrato de la bodega está firmado el 2 de enero de 2009 por el mismo José Manuel Matiella y por Eliseo Morales Rodríguez, representando al Gobierno del Estado, y Miguel Eugenio Lohr Martínez, en representación de la Secretaría de Hacienda. El contrato justificaba la necesidad de la renta de las bodega para cumplir con las actividades y programas del Gobierno del Estado; en el párrafo III dice: *“Declara el C. Ingeniero Miguel Eugenio Lohr Martínez, que comparece en nombre y representación de la Secretaría de Hacienda, que tiene como objetivo aplicar la política diseñada por el ejecutivo a los planes de gobierno e incrementar las recaudaciones,*

⁵³ Tomado de nota de Wradio 24 de Junio del 2009. Disponible en <http://www.wradio.com.mx/noticias/actualidad/dueno-del-terreno-de-guarderia-abc-es-cercano-a-bours/20090624/nota/834017.aspx>

*por tal motivo, para realizar dichas actividades es necesario arrendar el bien inmueble, materia del presente contrato....”.*⁵⁴

4.3.2. Las fallas en la Unidad Estatal de Protección Civil

¿Quién era responsable de las condiciones de seguridad de la bodega de Hacienda y por qué nunca se le realizó una inspección?

La bodega nunca se inspeccionó porque las autoridades de la Secretaría de Hacienda, durante los 6 años de operación, no informaron de su existencia a la Unidad Estatal de Protección Civil, quien según la Ley 161 de Protección Civil para el Estado de Sonora, tenía a su cargo la revisión de bodegas de más de 1000 mts² (las bodegas de la Secretaria de Hacienda sumaban poco más de 1300 mts²). Al no informar de su existencia, nunca se pidió una revisión. Según el artículo 37, de la Ley 161 y el artículo 17 del reglamento de la misma, las autoridades de la Secretaría de Hacienda eran responsables de pedir la revisión de las condiciones de seguridad de la bodega. La bodega también estaba bajo disposición de la Norma oficial NOM-002-STPS-2000 de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, porque estaba catalogada como centro de trabajo; esta norma establece como obligación del patrón informar a los trabajadores sobre los riesgos de incendios, capacitarlos para su prevención y protección, determinar el nivel de riesgo e instalar equipo contra siniestros. Si la bodega no contaba con ninguna medida de seguridad, los trabajadores que tenían acceso a ella se encontraban también en un estado de vulnerabilidad frente a cualquier contingencia, a causa del descuido de sus superiores. Por la extensión de la superficie y la cantidad de papel almacenada, a la bodega le correspondía una clasificación de “alto riesgo” de incendio, por

⁵⁴ Retomado de https://www.dropbox.com/sh/qbdahbv9vum47pm/AAD3Tz5m dZFz_e3nR2f1MhJa/%C3%9Altimo%20contrato%20bodega.pdf?dl=0

lo que debía de contar con algún sistema de prevención cada 200 metros cuadrados, un sistema de energía y agua autónomos, detectores de humo, alarmas contra incendio y puertas de emergencia. A pesar de no haber cumplido con ninguna disposición de seguridad, dos contratos de arrendamiento se renovaron.

Al mismo tiempo se hicieron evidentes las omisiones, vacíos legales y mal diseño de las políticas de supervisión de la Unidad Estatal de Protección Civil (UEPC), que Eduardo Bours nunca abordó. Según el artículo 13, fracción VIII, de la Ley Estatal de Protección Civil, se le prevén de atribuciones a la Unidad Estatal para dictaminar y autorizar programas internos, planes de contingencia, señalización y sistemas de alerta. En la fracción XIX, incisos i), j) y k) la facultad para realizar inspecciones y comprobar la constitución de unidades internas en la materia de oficinas públicas y privadas, bodegas y depósitos. El problema que señaló Willebaldo Candiani Alatriste, Director de la UEPC, es que, al igual que en las revisiones a las guarderías, no había obligatoriedad de revisiones a las bodegas por parte de la Unidad de Protección Civil, pues las atribuciones otorgadas por la Ley 161, no obligan a la a la realización de visitas permanentes de inspección. También que, técnica y operativamente, las revisiones constantes a las bodegas eran imposibles, pues no existía ni departamento, ni personal suficiente en la Unidad de Protección Civil específicamente designado a la revisión de las bodegas mayores de 1000 metros; en 2009 se contaba solo con 31 integrantes para cubrir 20,000 establecimientos del Estado de Sonora, y sólo dos de ellos eran inspectores dictaminadores. Según Encinas (2014), la UEPC giró 3 oficios, uno en el 2005 y dos en el 2006, después de promulgada la Ley 161, donde informaba a la Secretaría de Hacienda que conforme al reglamento la de Ley la dependencia estaba obligada a presentar su programa interno de protección civil, por lo que se le invitaba a instruir a sus colaboradores a fin de

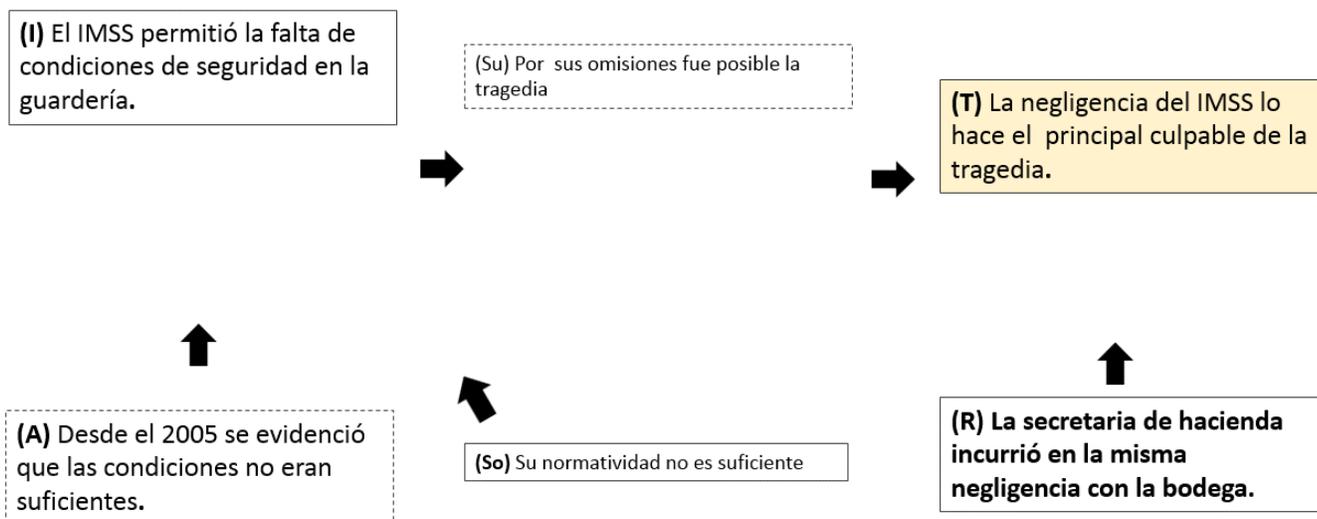
cumplir con dicho estatuto. Dicho programa nunca se presentó y Protección Civil Estatal nunca lo exigió. De nuevo las normas quedaban cortas, pues el diseño para hacerlas cumplir era insuficiente.

Los padres que perdieron a su hijos en el incendio de la guardería, consideraban responsable a Eduardo Bours bajo el argumento de que había pruebas sobre el conocimiento que tuvo de que las dependencias estatales, entre ellas la Secretaría de Hacienda, no cumplían con los programas internos de Protección Civil, a pesar de que de manera reiterada se los hacía saber el extitular de la UEPC, Willebaldo Candiani Alatríste, y que, siendo el la máxima autoridad del sistema de Protección Civil, incurrió en omisiones para hacer cumplir la legislación correspondiente, y no dotó de los recursos materiales y financieros para que Unidad de Protección Civil cumpliera con sus atribuciones.

4.3.3. El rebote hacia el IMSS

Con la minimización de las causas, para minimizar la responsabilidad que era evidente, el rebote se dirigió a depositar toda la culpa en el IMSS. El propósito era focalizar la culpa en la negligencia del IMSS como aspecto determinante de la tragedia. Su acusación la basaba en el oficio 23180 expedido por el IMSS en el 2005, del cual se habló anteriormente. El argumento era el siguiente:

Ilustración 5. Rebote de responsabilidad hacia el IMSS. Gobierno de Sonora y PGJE. Argumento: El IMSS es el principal culpable de la tragedia, debido a su negligencia



Fuente: elaboración propia.

El Gobierno del Estado y la PGJE, plantearon que el IMSS permitió la falta de condiciones de seguridad en la guardería (I) y sus razones de respaldo eran que, desde el 2005, se habían evidenciado que las condiciones en materia de seguridad no eran suficientes (A), al no haber sancionado a la guardería, habían incumplido con su obligación, por lo tanto el alcance de la normatividad había sido insuficiente (Su), y ya que el IMSS era quien subrogaba, supervisaba y pagaba, a éste le correspondía la responsabilidad de hacer cumplir con la seguridad (So).

El problema de este argumento es que el supuesto está incompleto, pues supone como causa de la tragedia solamente las omisiones del IMSS y no toma en cuenta las omisiones de la Secretaría de Hacienda. Cayendo así en una falacia de tipo *No procede*, pues la conexión entre la tesis y su principal respaldo está incompleta. Otro es que cabe la posibilidad de que el oficio 23180 de 2005, cuyas observaciones sirven de apoyo (A) al principal soporte de la tesis, sea falso.

4.3.4. Culpar a “los de abajo”: siete trabajadores de la Secretaria de Hacienda

Ante la minimización de su responsabilidad y la decisión de no procesar a los altos mandos de la Secretaría de Hacienda, quienes pagaron inicialmente la responsabilidad del Estado de Sonora, fueron siete trabajadores de menor rango que laboraban en la Secretaría de Hacienda, y que acudían ocasionalmente a la bodega, fueron arrestados el 22 de junio de 2009. Cuatro eran trabajadores del Departamento de Recaudación Vehicular que laboraban en el área donde se encontraban las placas, y tres trabajadores del área de Recaudación, quienes esporádicamente asistían a la bodega a buscar archivos en la parte que se encontraba enseguida de la guardería, Arturo Torres Escalante, encargado de la bodega; Francisco Arturo Bracamontes, analista Técnico; Álvaro Pacheco Ferral, coordinador administrativo; Jorge Antonio Lavandera Peñúñuri, analista técnico; Manuel Gaxiola Santacruz, coordinador técnico; Juan Esteban Parra Valenzuela, coordinador técnico; e Ignacio Aduanda Salazar, analista técnico. A pesar de que en sus declaraciones ante el ministerio público declararon que el *cooler* se había quedado apagado, los trabajadores fueron acusados de homicidio y lesiones culposas; no era su obligación actuar sobre las medidas de seguridad de la bodega,

sin contar que ellos también se encontraban en un estado de vulnerabilidad, por la misma falta de condiciones de seguridad. Al día siguiente de ser arrestados, el mismo Gobierno del Estado de Sonora colaboró para su liberación bajo la figura de “responsable solidario”; se les fijó una fianza de 20 mil pesos en base al fondo solidario que había anunciado el Gobernador unos días antes para las víctimas de la guardería, este fondo sirvió como garantía de la reparación de daños. El Gobernador negó haber pagado la fianza, aunque algunos medios de comunicación afirmaron lo contrario (Dossier Político, por ejemplo). Esto fue lo que respondió Eduardo Bours en conferencia de prensa del 23 de junio del 2009, cuando se le cuestionó porque se arrestaban solamente a empleados de tercer nivel: *“Respecto a los detenidos, tiene que llegar a un nivel donde resulten responsables legalmente, el que tenga responsabilidad jurídica, pues la tiene, eso me parece fundamental....hasta donde dé la responsabilidad jurídica, hasta ahí, ni más arriba, ni más abajo”*⁵⁵.

Sólo hasta dos años después de que la PGJE perdió facultades en el caso, fueron sujetos a proceso dos trabajadores de mayor rango de la Secretaría de Hacienda, el exdirector General de Recaudación, Fausto Salazar Gómez, y Jorge Luis Melchor Islas, exjefe del Departamento de Control Vehicular. Las acusaciones no escalaron un nivel más alto en la jerarquía de la Secretaría de Hacienda. Gilberto Inda Durán, quien era Secretario de Hacienda en junio de 2009, fue citado a declarar hasta el 2012, pero sin estar sujeto al proceso penal según informes de la PGR.

⁵⁵ A los días de ser liberado de su detención, y cuando el caso ya había sido atraído por la PGR, Arturo Torres Escalante, el encargado la bodega, fue detenido por la misma PGR bajo cargos de narcomenudeo y permaneció en prisión por dos años, su familia alega que la droga que encontraron en su automóvil fue sembrada y que la intención para arrestarlo era que diera información sobre las actividades del exgobernador Eduardo Bours relacionadas con la bodega. Su caso no trascendió de gran manera en los medios de comunicación locales, mucho menos en los nacionales.

Todos los actores llevados a proceso pudieron en algún momento salir bajo fianza, porque los delitos que se les imputaban eran culposos, es decir, de intenciones accidentales y no dolosas, no premeditadas. El suceso fue clasificado por las Procuraduría General de la Republica como un delito “no grave”. Actualmente no hay ningún preso por la tragedia de la Guardería ABC. En el anexo ... se presentan todos los funcionarios y civiles que fueron implicados penalmente en el caso de la guardería ABC y su situación actual.

4.4-El resultado del juego político

Los actores y líderes políticos, debido a la construcción de la crisis, el escenario mediático y el manejo del discurso que cada uno realizó, experimentaron diferentes grados de daño político. Eduardo Bours fue el líder que sufrió un daño político mayor, ya que no volvió a ser requerido para ningún puesto público, cuando claramente demostraba aspiraciones presidenciales, aunque fue coordinador de finanzas en la campaña presidencial de Enrique Peña Nieto, y legalmente la Suprema Corte le eximió de culpabilidad, su carrera política sufrió estragos. Algunos de los elementos que afectaron su respuesta ante la crisis y el papel que desempeño fueron los siguientes:

La falta de producción de sentido sobre la crisis (Boin & Hart, 2003); Eduardo Bours no pudo estructurar un discurso coherente y ordenado para dar una explicación y una dirección a la crisis, primero porque cayó en el juego político de las provocaciones de la Federación y el PAN, y en vez de adelantarse a éstas, seguía dando declaraciones reactivas, que lo llevaron a constantes enfrentamientos; los actores panistas supieron aprovechar muy bien esta situación para sacarlo de juicio. También sostuvo un discurso lleno de contradicciones respecto a temas cruciales relacionados con el incendio de la bodega.

Las infiltraciones de información “escandalosa” en los medios nacionales, mediante las cuales se le ligaba con tráfico de influencias y corrupción.

La falta de producción de significado, que lo hizo caer en incoherencias entre el discurso y la realidad, en varios aspectos, primero en la nula impartición de justicia, la cual había prometido por todos los medios; los resultados obtenidos de las investigaciones antes de la elección, que claramente estaban guiadas por el Gobernador, decepcionaron a padres de familia y una sociedad que exigía justicia. Segundo, no hubo movilización efectiva para un acercamiento inicial directo con todas las familias afectadas por el incendio, cuando decía que todas las familias eran su prioridad.

Ofreció a las víctimas del incendio una respuesta condicionada; el 23 de junio anuncia en conferencia de prensa que se constituyó un fondo para las familias que perdieron a sus niños, y para familias de niños lastimados, de 67 millones de pesos, independientemente de lo que la justicia dictara más adelante, para tranquilidad de las familias. Sin embargo, la entrega de este fondo se condicionó y se les dijo a las familias que para poder recibir el beneficio debían ceder sus derechos de demandar al Estado, ya que días antes varias familias habían declarado que demandarían a quienes resultaran responsables de la tragedia.

El escenario mediático donde, a nivel nacional, los medios de comunicación dieron mayor empuje al marco que lo señalaba como principal responsable de la tragedia y en el conflicto Estado-Federación, lo posicionaron como un rebelde.

Su legitimidad y credibilidad ya estaba dañada por escándalos anteriores.

Abel Murrieta, por otro lado, aunque incondicional de Eduardo Bours, no sufrió daño político alguno; cuando el nuevo Gobernador del PAN tomó posesión en Sonora, se le ratificó de nuevo como Procurador, posteriormente, en el 2012, se postuló para una diputación local y

ganó. Ernesto Gándara, exalcalde, en el 2012 se postuló para Senador de la República y ganó. Roberto Copado, el exdirector de Protección Civil, fue inhabilitado, estuvo encarcelado en varias ocasiones, y aunque actualmente está libre bajo fianza, sigue luchando por su defensa.

Daniel Káram, exdirector del IMSS, tuvo un libramiento de la culpa y fue exculpado, incluso por los padres ABC, bajo al argumento de que él solo llevaba unos meses al frente de la institución. No hay constancia en los medios de que se haya presentado a declarar ante la Procuraduría General de la República, y esta institución no lo quiso revelar mediante una solicitud de información. Molinar Horcasitas también se libró de la culpa, al igual que con Káram, no hay registro de que alguna vez se haya presentado a declarar ante las instancias judiciales.

4.5. Las similitudes en el juego político: la presencia mediática de los socios de la Guardiera ABC

Aunque los objetivos de las instituciones y de las coaliciones eran distintas, y ambas intentaban evadir la responsabilidad, existió un aspecto en el que mostraron coincidencia. Todas las instituciones de la coalición PRI, así como las instituciones de la coalición PAN, por lo menos en el discurso público no involucraron a los socios de la Guardería ABC. El Gobierno del Estado de Sonora no sólo no involucró mediáticamente al Secretario de Hacienda y al dueño de la bodega que arrendaban, tampoco lo hizo con los socios de la guardería, pero lo mismo hizo el Comité Ejecutivo del PRI Estatal y el CEN del PRI. A un par de días de sucedida la tragedia, y a lo largo de todo su discurso, el Gobernador de Sonora

y el Procurador afirmaron que “no fabricarían más culpables” (*El Imparcial* 8 de junio), y que “investigarían sin prisa para no caer en falsas acusaciones e ir con pruebas en manos”. el 16 de junio, el Gobernador del Estado no sabía el paradero de los socios de la guardería; posteriormente se declaró incompetente para procesarlos argumentando que el Juez Primero de Distrito, en materia penal del Sonora, le había negado la competencia para consignarlos según el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el cual dicta que son delitos del orden federal, “los perpetrados con motivos del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado”.

Daniel Káram sólo los involucró cuando anunció la demanda en contra de ellos y del Gobierno de Estado, por las presuntas negligencias presentadas en el oficio 23180, sin embargo, la demanda no volvió a ser mencionada en los medios de comunicación. El oficio 23180 fue benéfico para actores de ambas coaliciones y para los socios de la guardería: permitió sacar los nombres de los socios de la guardería del ruedo meditativo y centrarlo en la figura de Marcelo Meouchi, una figura que ya no era parte de la sociedad ABC. De hecho, antes de que la PGR atrajera el caso, la única orden de aprehensión que se había girado era la de Marcelo Meouchi, y no hay registros de que se haya presentado a declarar. Cuando la PGJE ya no figuraba en el caso, la PGR giro órdenes de aprehensión al resto de los socios, pero éstos ya estaban en calidad de fugitivos y habían tramitado una suspensión provisional para ser detenidos; al IMSS y a la PGR les daban elementos para procesar a funcionarios de medio y bajo nivel y deslindar a funcionarios altos del IMSS, tal como se hizo. Le proveía al IMSS la oportunidad de no fincar la responsabilidad en la política de la subrogación, sino en los errores humanos de quien firmó el oficio, las coordinadoras y el exsocio de la guardería al que iba dirigido el oficio ya no formaba parte de la sociedad; al Gobierno del estado de

Sonora y la PGJE le daba la oportunidad de centrar la culpa en un personaje que ya no tenía relación con la guardería, para no depositar la culpa en el resto de los socios. El documento también le dio al Gobernador una excusa para poder librarse de la responsabilidad y dirigir la culpa hacia el IMSS.

Sobre el estatus legal de los socios, lo que demostró su defensa en los tribunales es que gracias al sistema de subrogación se puede tener el beneficio de una ganancia económica sin ninguna responsabilidad. En sus declaraciones ministeriales, todos los socios se deslindaron de la responsabilidad y aseguraron que eran solamente socios capitalistas, que no tenían ninguna injerencia sobre la administración de la guardería y que la responsable de tal administración era la directora de la guardería. Marcia Matilde Gómez del Campo fue la primera socia en ser absuelta, el argumento para la absolución fue que no era responsable de la tragedia porque no pretendió causar el peligro y no tenía la obligación de impedirlo, ya que al ser socia capitalista no tenía deber jurídico con motivo de los servicios prestados, además nunca intervino en la operación de la guardería. Gildardo Urquídez fue el segundo socio exonerado por las mismas razones. Siguen sujetos al proceso penal Sandra Lucía Téllez y Antonio Salido (Encinas, 2014).

4.6-El juego de cambio en las políticas públicas

Como complemento del juego político, la teoría de la explotación de la crisis establece que uno de los propósitos de la dirección de la culpa es también defender el Status Quo y no buscar cambios en las reglas o legislaciones o, por el contrario, buscar cambios radicales o graduales. Cuando es factible, necesario o conveniente habrá grupos que querrán presentar la crisis como resultado de una política que falló, pero si la crisis no se logra legitimar de esa

manera, y no se aceptan las fallas, es poco probable que se revisen a fondo los aspectos que fallaron, por lo que difícilmente se lograrán cambios significativos (Boin, Heart, & McConnell, 2009).

En el caso de la crisis de la Guardería ABC, ningún actor se preocupó por presentar a la crisis como resultado de una política que falló, tampoco los medios de comunicación. Este hecho nos indica que no estaba dentro de la intención de ambas coaliciones proponer cambios, sino más bien mantener el Statu Quo. Eduardo Bours, apoyado por Abel Murrieta, fue el único que habló de una normatividad insuficiente, pero solamente con el fin de librarse de la culpa, pues no gestionó por cambios a ésta. Quienes en realidad cabildearon intensamente y abogaron por cambios significativos fueron las víctimas, los padres ABC y no los actores políticos. Los padres, desde un inicio, abogaban por que se desapareciera la política de la subrogación, pero esta petición no fue factible, posteriormente lograron que el Senado y el Presidente Felipe Calderón, aprobaran en el 2011, la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, mejor conocida como la *Ley 5 de Junio*, cuyo objetivo es establecer la concurrencia entre la Federación, los Estados, los Municipios y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, así como la participación de los sectores privado y social, en materia de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, y armonizar los reglamentos todas las instituciones involucradas en la supervisión de la seguridad. Sin embargo, la resistencia para aplicarla en algunos Estados ha provocado que la efectiva aplicación de esta ley a nivel nacional este “estancada”, porque sólo 9⁵⁶ estados de 32 en la República Mexicana, la han aprobado y aplicado. Este hecho demuestra que los gobiernos estatales no han brindado

⁵⁶ Jalisco, Puebla, Sonora, Baja California y el Estado de México, Tabasco y Distrito Federal.

demasiada importancia a la obligación de contar con una ley que regule a las dependencias y organismos de seguridad, encargados de los planteles de cuidado infantil. Los padres impulsores de la ley argumentan que los gobiernos federales no le han dado suficiente difusión para su efectiva aplicación⁵⁷. José Francisco García Quintana, presidente del Movimiento “5 de junio”, declaró en conferencia de prensa en junio del año pasado, que en el propio estado de Sonora persiste la falta de compromiso para darle prioridad a la seguridad de los niños, porque en revisiones de Protección Civil las estancias infantiles siguen presentando algún tipo de irregularidad.

Aunque el IMSS nunca aceptó las fallas de la política de la subrogación, ni el desorden generalizado, estaba claro que había cambios que tenían que hacerse. Los cambios se dieron de manera gradual y se consideran como cambios forzados. En el IMSS se realizaron los siguientes cambios que mejoraron el sistema de subrogación: nuevos requisitos de licitación; entre ellos, la contratación de una póliza de seguro, que sólo podrá ser emitida por una empresa del ramo que comprobara las medidas de seguridad mediante verificación presencial. No sólo se deberá conocer la razón social, sino también el nombre de los propietarios, directores y su perfil profesional; se conformarían comités de vigilancia, los cuales sesionarán trimestralmente y estarían conformados por personal de la institución, protección civil municipal o estatal, representantes de la estancia y por padres de familia. Gracias a la Ley 5 de Junio, impulsada por los papás, en materia de seguridad se creó una “cédula de verificación de medidas de seguridad”, que sí contempla la supervisión de materiales de construcción y mobiliario, la medida de las puertas de salida y rutas de

⁵⁷ <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/06/03/ley-de-guarderias-carece-de-una-aplicacion-efectiva-movimiento-5-de-junio>

evacuación, sistemas de alarmas contra incendios, programa interno de protección civil, licencias dictámenes y verificaciones. Todos estos datos están disponibles en el portal de Internet del IMSS⁵⁸. Sin embargo, la clasificación de *desorden generalizado en la política de la subrogación*, que la Suprema Corte de Justicia estableció en el informe preliminar de 2010, fue cambiada por la misma institución bajo la tutela del caso por otro juez al estatus de una *ausencia de desorden*, antes de que estas medidas terminaran de aplicarse. La razón, un cambio de juez afín a actores panistas; el status del régimen de subrogación se cambió bajo el argumento de que la muestra estadística analizada por la Comisión Investigadora de la SCNJ era insuficiente. El 18 de junio de 2010, Fernando Gómez Mont, en rueda de prensa, admitió que hubo cabildeo en la SCNJ para evitar que ésta señalara responsabilidades éticas y morales (Encinas, 2014).

Eduardo Bours, aunque no reconoció públicamente las fallas del sistema de supervisión de Protección Civil, propuso cuatro modificaciones a las leyes de Protección Civil y al Código Penal en materia de cuidado de niños, lo hizo a escasos días antes de las elecciones en Sonora. Tres de estas propuestas iban dirigidas a reformar las leyes estatales, y una iba dirigida al orden federal para que se aplicara en toda la nación. La primera propuesta iba dirigida al Código Penal del Estado y proponía un cambio en la situación jurídica de los responsables de accidentes cuando hubiera menores de 6 años, mayores de 65 o discapacitados. Ya que la situación de “delito culposo” de los acusados les permitió pagar fianzas, Bours proponía que las lesiones que se ocasionaran en caso de accidente por negligencia, pudieran considerarse como un delito doloso y no culposo, para que fuera posible imputar responsabilidad penal con hasta 8 o 9 años de cárcel sin derecho a fianza a quienes resultaran responsables en

⁵⁸ <http://www.imss.gob.mx/servicios/guarderias/transparencia>

accidentes similares a los ocurridos en la guardería, y en caso de que alguien muriera, de 2 a 20 años de cárcel sin derecho a fianza. Argumentó que con esta medida se podría castigar de forma rápida a quienes resultaran responsables de muertes de niños, personas de la tercera edad y discapacitados a su cargo. La segunda propuesta se refería a una modificación a la Ley de Responsabilidades del Servidor público, para que en caso de accidentes, los funcionarios públicos, estatales y municipales encargados de verificar, supervisar y constatar que las instalaciones de guarderías u otros tipo de negocios cumplieran con las medidas adecuadas, cometieren alguna omisión en las revisiones e inspecciones o en caso de que no se realizaran a profundidad y de buena manera, esto fuera motivo de inhabilitación o despido. La tercera propuesta proponía un cambio a la Ley de Protección Civil para darle más autoridad a la Unidad Estatal de Protección Civil, para otorgarle así la facultad de impedir la apertura de establecimientos públicos o privados, en todo el Estado, que no contaran con su autorización y aprobación en materia de seguridad. El permiso de Protección Civil sería requisito para aprobar la apertura de negocios. La cuarta propuesta era similar a la primera, pero la presentaría ante la Cámara de Diputados Federales para que se homologara en todos los estados de la República y pudiera tener aplicación nacional. La primera propuesta no se pudo concretar, la segunda se llevó a cabo mediante la aprobación y negociación en el Congreso del Estado de Sonora; la tercera sí se concretó y se realizaron valiosos cambios a la Ley 161 de Protección Civil Estatal que especifica y refuerza las atribuciones de las unidades estatal y municipal. El único detalle es que estos cambios no se han gestionado para que sean homologados en el resto de la República. Quienes han hecho cambios en materia de protección civil son solamente los estados que han aplicado la Ley 5 de Junio. Los cambios antes mencionados se pueden considerar como negociados. La siguiente ilustración muestra la matriz de cambios en las políticas a raíz del incendio de la Guardería ABC.

Ilustración 5. El juego del cambio en la política pública

<p>Defensores del cambio Padres ABC</p> <p>Jugadores del Status Quo IMSS, Federación, PAN, PRI, Gobierno de Sonora, Ayuntamiento</p>	<p>Presión para un cambio de paradigma en las políticas públicas</p>	<p>Presión para cambios incrementales en las políticas públicas</p>
<p>Resistencia para el cambio en las políticas públicas</p>	<p>Padres ABC /Ley 5 de Junio</p> <p>I. Estancamiento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> -la aplicación general en el país de la Ley 5 de Junio -la propuesta de desaparecer la figura de la subrogación -cambios en el Reglamento de Protección Civil de algunos estados 	<p>II- Ajuste incremental forzado de cambios:</p> <ul style="list-style-type: none"> -requisitos de licitación de guarderías del IMSS - mecanismos de supervisión de seguridad en las guarderías y programas de participación social de los padres de familia
<p>Contención del cambio</p>	<p>II. Cambios retóricos, mayores y más rápidos.</p>	<p>IV. Cambio incremental negociado.</p> <ul style="list-style-type: none"> -modificaciones al Código Penal del Estado de Sonora. -modificaciones a la Ley de protección Civil Estatal y Municipal de Sonora -modificaciones en los sistemas de inspección de Protección Civil Estatal y Municipal en 9 estados.

Fuente: elaboración en base a Boin, Hart, McConell, 2007.

4.7-La personalización de la culpa y los resultados electorales

La literatura de las crisis establece que cuando hay pérdidas económicas y humanas, después de algún evento catastrófico, generalmente los votantes tienden a castigar al candidato del gobierno en turno, (Achen y Bartels, 2004), (Healy & Malhotra, 2010) (Alehrup, 2013) (Chung-Ping & Berdiev, 2015). Las investigaciones indican que ante las crisis y catástrofes

hay cambios de gobierno, pero el contexto, las condiciones sociales y políticas y el manejo de las crisis por parte de los líderes, puede proporcionar un resultado diferente y hacer la diferencia entre permanecer o no permanecer (Healy y Malhotra, 2010), (Achen y Bartels, 2004). Por ejemplo, en países altamente democráticos, los ciudadanos tienden a castigar menos a los líderes, ya que éstos tienen una mejor cultura de la prevención y respuesta a los desastres. En otros casos, son la cultura política y la corrupción las que dictan el resultado; en el caso de las lluvias y los deslizamientos de tierra entre el 2010 y 2011 en Colombia, donde hubo una gran cantidad de muertos, los alcaldes pertenecientes al partido en gobierno no salieron afectados, pero el factor que hizo que esto fuera posible fue el clientelismo, ya que gran parte de la fluidez de recursos para atender la emergencia fue utilizada para la compra de votos (Gallego, 2012). En el caso de la guardería ABC son algunos factores los que se deben tomar en cuenta para explicar los resultados electorales, que mostraron un voto diferenciado entre PAN y PRI.

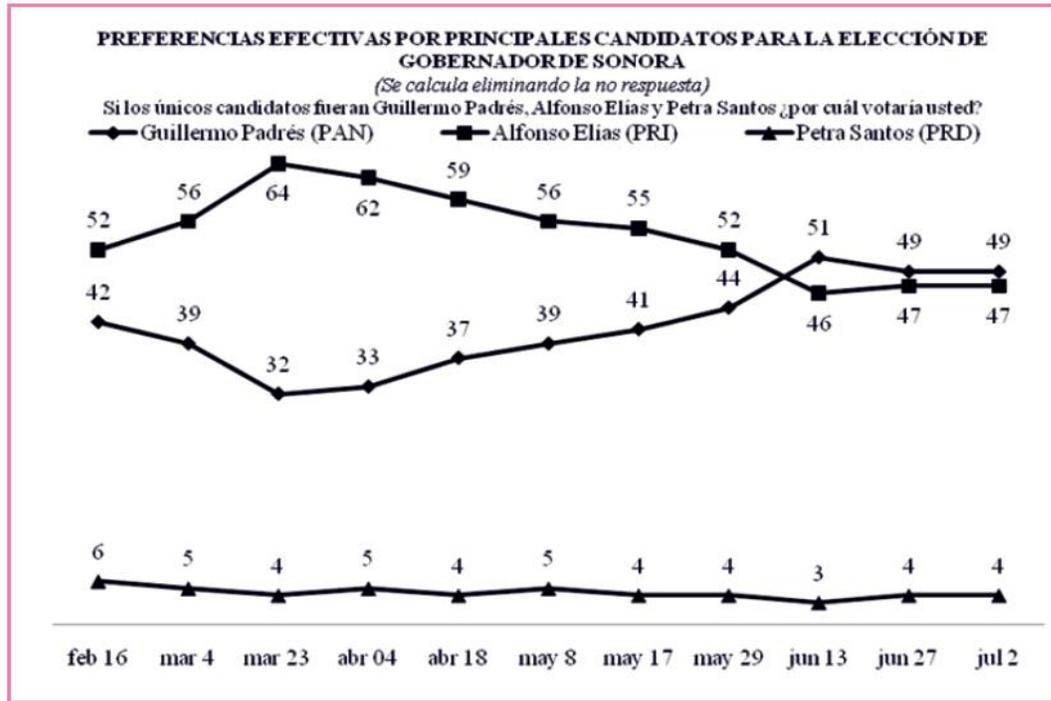
Los resultados electorales de 2009 fueron los siguientes: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en alianza con el Partido Nueva Alianza (PANAL) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) perdió la gubernatura obteniendo 386,314 votos, pero de 21 diputaciones locales obtuvo 12, poco más del 50% de los escaños y de 72 municipios obtuvo 31, casi el 50% de los municipios. El PAN obtuvo por primera vez la gubernatura, con 421,633 votos (35,319 votos arriba del PRI), 9 diputaciones y 38 municipios, entre ellos la ciudad de Hermosillo.

Con el triunfo del PAN en la gubernatura del estado de Sonora en el 2009, después de 80 años de gobiernos priistas, se hizo popular la impresión de que el candidato Elías Serrano perdió la elección gracias al impacto del evento en la Guardería ABC. Sin embargo en una

elección, el resultado depende de un gran cúmulo de factores y es arriesgado estimar unos sobre otros. Poom (2009), argumenta que sin duda la tragedia sí influyó, pero con base en los resultados electorales y otros elementos que afectaron la candidatura de Elías Serrano, tales como su imposición como candidato y el voto del hartazgo, no se puede decir que la tragedia fue un factor determinante para el triunfo de Guillermo Padrés, sino que fue una combinación de factores lo que decidió el resultado.

Lo cierto es que las tendencias y los sondeos anticipaban una lucha muy cerrada y ante ese escenario cualquier evento podía afectar a uno u otro candidato. Carrillo, Toscana y Martínez (2011), argumentan que la tragedia de la guardería aceleró el triunfo del PAN, porque después sucedida, las preferencias por Guillermo Padrés mostraron un crecimiento que se vio acelerado, así como el descenso de las preferencias por Alfonso Elías. En la siguiente grafica se puede observar que en la semana del 29 de mayo al 13 de junio del 2009, semana en la que sucedió el incendio, las tendencias de ascenso y descenso de preferencias por ambos candidatos se cruzan (ver ilustración 6).

Ilustración 6. Preferencias electorales para la elección del gobernador de Sonora en el 2009.



Fuente: Carrillo, Martínez, Toscana, 2011 (encuesta realizada por Beltrán y Asociados, 2009)

La transición electoral en Sonora también podría interpretarse como una secuela esperada de un proceso de competitividad electoral, que se venía gestando elecciones atrás y que apuntaba a una alternancia en el Gobierno del Estado de Sonora.

Desde la elección de 1991, el PRI en Sonora presentaba una tendencia de pérdida de votos, principalmente en la votación para gobernador del estado (ver tabla 1). Para la elección de gobernador en 1997, el tricolor sonorense no sólo no ganó votos nuevos, sino que perdió 45 mil 256 votos, registrando la menor votación en la historia electoral del PRI (Poom y Reynoso, 2003, 39), aun cuando resultó electo con 66 mil 91 votos más que su opositor. La

preferencia por este instituto político cayó desde 68.9% hasta un 41.3% de los votos obtenidos, casi 30 puntos porcentuales desde su última elección para gobernador.

Para la contienda del 2003, encabezada por Bours Castelo, el PRI registró una recuperación significativa, al aumentar su resultado final con 67 mil 810 votos más que la pasada contienda; lo que significó un incremento de 18.20% de la votación electoral a su favor. Pero no había duda de que el PRI no estaba ganando los votos suficientes, pues hasta en las zonas más preponderantes del voto duro, se observaba tendencia a la competitividad electoral, en elecciones municipales y diputaciones, con algunas victorias muy reñidas para PAN (Poom, 2007, 12).

Tabla 1. Votos obtenidos por el PRI en elecciones de gobernador de Sonora 1997-2009

Año	Votos obtenidos	Votos ganados	Votos perdidos	%	Total
1997	304, 657	0	45, 256	14.85%	737, 175
2003	372, 467	67, 810	0	18.20%	802, 079
2009	386, 314	13, 847	0	3.58%	885, 173

Fuente: Pacheco, Sandoval, 2014.

El estancamiento del voto priista tiene una explicación, hartazgo social y rechazo a las prácticas dominantes y corruptas de sus gobiernos. La sociedad anhelaba una alternancia electoral en el Estado.

Contrario al caso del PRI, el PAN no registró ningún decremento en las cifras del sufragio emitido a su favor, y su ascenso se fue presentando de manera gradual elección tras elección. Para 1991, sólo contaban con 121 mil 061 votos, contra los 349 mil 913 que tenía el partido dominante para ese año en la entidad, con 45 puntos porcentuales de ventaja. Para 1997, el PAN logró sumar 117 mil 505 votos adicionales a los que había obtenido en 1991, logrando así un aumento del casi 28% en la captación de votos.

La tendencia del blanquiazul continuó durante la elección de 2003, en la que logró sumar a su estadística un total de 125 mil 978 votos “ganados” en comparación con los de 1997, 8 mil 473 más de los que ganaron en la pasada elección para gobernador. Ramón Corral, opositor de Eduardo Bours, perdía la elección por menos de un punto porcentual. En el 2009, se posicionaron por encima del PRI con 35 mil 319 votos más. Sin embargo, se presentó un declive de votos significativo para este instituto político. Perdieron más de la mitad de los votos que venían ganando en los últimos dos procesos electorales para gobernador (ver tabla 2). Se trata del menor índice de votos “ganados” en los últimos cuatro procesos electorales, ya que sólo lograron ganar 57 mil 089 sufragios; dadas las tendencias, debieron haber alcanzado los 500 mil votos.

Tabla 2. Votos obtenidos por el PAN en elecciones de gobernador de Sonora 1997-2009

Año	Votos obtenidos	Votos ganados	Votos perdidos	%	Total
1997	238, 566	117, 505	0	27.95%	737, 175
2003	364, 544	125, 978	0	34.55%	802, 079
2009	421, 633	57, 089	0	13.53%	885, 173

Fuente: Elaboración de Juan Carlos Pacheco con los datos del CEE

La pérdida de votos panistas en la elección de 2009 se debe a que muchos de los electores se abstuvieron de votar. La participación electoral se redujo 5.4 puntos porcentuales respecto a la elección anterior y 14.6 con respecto a la elección de 1997. La elección de 2009 registro el índice más bajo de participación electoral en la historia en las elecciones de Sonora, la cual venía presentando una tendencia a la baja desde las elecciones de 1991 (1991-63.2%, 1997-60%, 2003-53.0%, 48.4%⁵⁹). Lo que nos indican los datos es que, en realidad, el mayor perdedor no fue un instituto político, fue la sociedad sonorenses.

⁵⁹ Sólo se habla de la participación electoral en las votaciones para gobernador en el estado de Sonora

Sin embargo, los resultados electorales en general del 2009 hablan de otro factor a considerar: la personalización de la culpa de la tragedia de la Guardería ABC en hombros de Eduardo Bours, ligado directamente con su candidato Alfonso Elías Serrano, como factor directo de un particular patrón de votación. El hecho de que el PRI hubiera ganado más del 50% de las diputaciones locales y casi el 50% de los municipios (34 de 72), nos dice que el PRI no fue el gran perdedor de 2009, en realidad lo fue el candidato Alfonso Elías Serrano y al perder él, perdía Eduardo Bours. Respecto a la votación para gobernador en distritos donde convencionalmente ganaba el PRI, el voto se orientó a favor del candidato del PAN (Guaymas, Empalme, Obregón, entre otros). Además hubo otros candidatos priistas cercanos a Eduardo Bours que no perdieron la elección; como ejemplo Hermosillo comprende cinco diputaciones locales, distribuidas en cinco distritos (noroeste, centro, noreste, costa y sur), el PRI gana cuatro diputaciones de estos cinco distritos, el PAN solo una.

Factores relacionados con el enmascaramiento de las fallas de la política de subrogación, y el que la culpa no se haya institucionalizado, sino personalizado, primero en trabajadores de bajo y medio nivel del IMSS y del Gobierno del Estado, y segundo en la figura de Eduardo Bours, pudo haber influido en los resultados electorales y en el particular patrón de votación. Específicamente, la personalización de la culpa pudo haberse traducido en una personalización del voto de castigo. Personalizar la culpa en Eduardo Bours pudo haber convertido a Alfonso Elías en el gran perdedor.

La personalización de la culpa es un proceso socialmente aceptado y reproducido; por dos razones, primero porque es un escape irracional mediante el cual la comunidad afectada puede dirigir sus frustraciones y ansiedades hacia personas en particular, culpables con nombres y apellidos y no hacia la vaga presencia de una “institución”. Cuando la culpa se personaliza es más fácil encontrar a quien castigar (Drabeck, Quarantelli, 2008).

La segunda razón es porque es una forma racional de creer que castigando a las personas que cometieron las fallas, los desastres se evitarán en el futuro. Es mucho más fácil para el ciudadano entender que será culpable quien dejó de supervisar o quien dejó el *cooler* prendido, que quien diseñó cambios en las políticas que afectaron el procedimiento y el resultado de la misma. Por lo tanto, se cree que castigando a quien cometió la falta, se remediará el problema, cuando en realidad no se tiene la menor idea de lo complicada que es la situación.

La sociedad sonoreense aceptó como culpable a Eduardo Bours, primero porque hubo sinergia en la escenificación de la estrategia por parte del PAN, y segundo porque Bours representaba el funcionario de alto mando en quien se recargaría la culpa. El desorganizado manejo de la crisis y la protección a ciertos actores por parte de Eduardo Bours también colaboró; el manejo de los líderes ante las crisis es también un factor clave para permanecer o no permanecer en el poder, inclusive, en ocasiones, un mismo líder puede experimentar diferentes resultados en diferentes crisis, como fue el caso del huracán Katrina, en Nueva Orleans, donde paradigmáticamente el gobernador sí fue reelecto en la elección posterior al desastre; o el caso de George Bush que vio su liderazgo fortalecido tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, sin embargo, tras el paso del huracán Katrina, fue duramente criticado por su manejo en los aspectos como la previsión y la respuesta. Según un estudio realizado

por Alejandro Espinoza (2014), la aceptación de la gestión de Eduardo Bours registró una tendencia a la baja después de sucedida la tragedia. Poom (2009) también argumenta que la gestión pública de Eduardo Bours bien evaluada durante su sexenio quedó desplazada después de los eventos de la guardería ABC.

Otro factor que colaboró a la personalización de la culpa fue el silencio del PRI estatal y nacional ante los ataques a Eduardo Bours. Aunque de acuerdo a la literatura de las crisis (Healy y Malhotra, 2010), (Achen y Bartels, 2004), se hubiera esperado que el PRI, en la búsqueda del poder, hubiera utilizado todos los recursos disponibles para asestar golpes contra el PAN, no focalizó la responsabilidad hacia las fallas del IMSS y la política de la subrogación para buscar ganar el carro completo en las elecciones no sólo locales, sino nacionales, en vez de eso guardó silencio. La estructura priista tuvo la gran oportunidad no sólo de evidenciar a su principal opositor y hacerlo perder legitimidad en gran manera, sino también de gestionar grandes cambios en la política de la subrogación para un mejor desarrollo social, pero no hizo ninguna.

En el periodo electoral tampoco hubo elementos suficientes para juzgar a los partidos y poder aplicar un voto de castigo generalizado; toda la información que señalaba las fallas en la política de la subrogación, se evitó mencionar antes de las elecciones. Ese hecho ayudó a enmascarar las fallas porque los informes que la SCJN y la ASF dieron a conocer, se presentaron después de las elecciones. La CNDH, que sí pudo haber presentado el suyo antes de las elecciones, no lo hizo argumentando que no quería afectar el rumbo de las mismas. De igual manera, la lista de socios subrogantes de guarderías al interior del País, que pudo haber afectado a ambos partidos, se presentó un día después de las elecciones.

Aunque las tendencias electorales apuntaban a una alternancia y había otros factores que afectaban la imagen y legitimidad de Alfonso Elías Serrano, según los resultados electorales no puede desestimarse la influencia mediática y política del manejo de la tragedia, no solo en la pérdida de la gubernatura, sino también en la pérdida de la captación de votos para Alfonso Elías Serrano.

Resumen del capítulo cuatro

Como resumen del capítulo cuatro, podemos establecer que en su afán por escapar de la culpa, el mayor empeño del Gobernador de Sonora y el del Procurador de Sonora fue el de minimizar las causas para diluir la responsabilidad del Estado. Este argumento resultó falaz. Después, cuando vio que escapar de la culpa era improbable, recurrió al manejo defensivo y rebotó por completo la responsabilidad al IMSS. Para librarse de la responsabilidad, acudió a la excusa de culpar a los “de abajo”, arrestando a siete trabajadores que laboraban ocasionalmente en la bodega de la Secretaría de Hacienda. Al final del juego político, Eduardo Bours fue el único actor del PRI que sufrió daño político, ya que no volvió a ser requerido para ningún puesto público, cuando claramente demostraba aspiraciones presidenciales.

El titular del IMSS, desde un principio, mostró un manejo defensivo, y al percatarse de las insuficiencias en el área de la supervisión de seguridad de las guarderías y los costos que podría tener el aceptarlo, tomó la vía de la total negación de la culpa. Recurrió a la respuesta tardía en la entrega del expediente de la guardería, después busco un rebote de la responsabilidad: primero hacia el Director de Protección Civil de Hermosillo, y cuando este

rebote no se pudo sostener, lo reviró hacia el Gobierno del Estado. La argumentación para ambos rebotes fue falaz.

Daniel Karam, utilizó la excusa de culpar a los “de abajo” y se dirigió la responsabilidad penal hacía trabajadores de medio y bajo rango. Junto con la evasión de la responsabilidad, se realizaron varias acciones para afectar la legitimidad y credibilidad de Eduardo Bours. Primero filtraciones de información en los medios de comunicación nacionales, sobre información comprometedor, después se utilizó de manera oportunista el atentado en contra del candidato a Diputado del Distrito VII en Sonora por el PAN, Ernesto Cornejo. Daniel Káram, exdirector del IMSS, tuvo un libramiento de la culpa. En el juego político también se presentaron algunas similitudes en las que los contendientes no entraron en conflicto respecto a los socios de la Guardería ABC, y la versión del cooler que explicaba las causas y presentaba algunas inconsistencias.

Respecto al juego de la política pública, ningún actor se preocupó por presentar claramente los aspectos de la política de la subrogación que fallaron. No estaba dentro de la intención de ambas coaliciones proponer cambios, sino más bien mantener el Statu Quo. Quienes en realidad cabildearon y abogaron por cambios significativos fueron los padres ABC, y no las instituciones, y lograron que se aprobara la Ley 5 de junio, sin embargo, ésta se ha aprobado y aplicado solo en nueve estados de República Mexicana. Por otro lado, se dio un ajuste incremental forzado de cambios los requisitos de licitación del IMSS y la supervisión de medidas de seguridad y cambio incremental negociado respecto a las modificaciones al Código Penal del Estado de Sonora, así como modificaciones en los sistemas de inspección de Protección Civil Estatal y Municipal en los nueve estados que sí se aprobó la Ley 5 de Junio.

Respecto al resultado de las elecciones de 2009, y el triunfo del PAN en la gubernatura, no se puede asegurar que el factor guardería ABC fue determinante en los resultados electorales. Hay elementos que indican que el resultado de las elecciones puede entenderse como una secuela esperada de un proceso de competitividad electoral, que se venía gestando elecciones atrás, y que apuntaba a una alternancia en el Gobierno del Estado de Sonora y hubo también factores que restaban legitimidad a la candidatura de Alfonso Elías Serrano. Estos factores combinados con la influencias de la tragedia pudieron haberle convertido el mayor perdedor de las elecciones del 2009. Los partidos no se castigaron severamente porque influyeron algunos factores relacionados con el enmascaramiento y la personalización de la culpa, primero en trabajadores de bajo y medio nivel del IMSS y del Gobierno del Estado, y segundo en la figura de Eduardo Bours. Ambas coaliciones apoyaron el enmascaramiento y el PRI calló en defensa de Eduardo Bours. La personalización de la culpa en los “de abajo” y en Eduardo Bours fue socialmente aceptada, porque personalizar la culpa es un escape mediante el cual la comunidad afectada puede dirigir sus frustraciones y ansiedades hacia personas en particular, culpables con nombres y apellidos, y porque se cree que castigando a los culpables se irán las fallas.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Cuando recién sucedió el incendio de la guardería, los líderes y los actores políticos se preguntaban por qué un accidente se había convertido en una tragedia; cuestionaban por qué un evento que debió haber sido controlado sin mayor percance, había alcanzado uno de los saldos más trágicos en la historia de México. Hoy sabemos la respuesta, el saldo trágico obedeció a dos factores principalmente: primero, las fallas en la supervisión de las medidas de seguridad de la Guardería ABC como producto de las deficiencias del sistema de evaluación del IMSS a las guarderías subrogadas, y como producto también de las deficiencias de las inspecciones a las guarderías por parte de Protección Civil.

Segundo, porque la bodega de la Secretaría de Hacienda no contaba con absolutamente ninguna medida de seguridad, producto del incumplimiento de funcionarios de la Secretaría de Hacienda, ante la obligación de solicitar una inspección a Protección Civil Estatal, y producto de las deficiencias en el sistema de inspección de inmuebles de esa misma unidad. Estos factores hacen del incendio de la Guardería ABC producto de decisiones incorrectas y de una incompleta aplicación de las leyes. Por lo tanto, es un evento eminentemente político; no es en ningún caso un evento fortuito.

Lamentablemente, ningún líder político implicado o no implicado en la responsabilidad lo reconoció así, nadie aceptó sus propias fallas o las de sus instituciones, por el contrario, a través de los esfuerzos por ocultarlas, buscaron ante todo librarse de la culpa y la responsabilidad. Esta decisión de librarse de la responsabilidad estuvo motivada ante todo por un contexto electoral, que predecía costos no sólo en la votación, sino también en la legitimidad de ciertos líderes políticos, si se aceptaban las fallas.

La intención por librarse de la culpa llevó a los líderes políticos a buscar depositarla en otro aspecto o persona. Para lograr estos objetivos, los principales actores implicados en la responsabilidad de la tragedia, Daniel Káram, Director del IMSS, y Eduardo Bours, Gobernador de Sonora, se vieron apoyados por otras instituciones en forma de coaliciones en base a objetivos comunes, el libramiento de la culpa con la intención de que ésta no generara costos electorales.

En la búsqueda de estos propósitos, los actores políticos diseñaron sus propias versiones de la crisis de la Guardería ABC para enmarcar su comprensión y percepción. En este menester cayeron en la explotación de la crisis, el enmascaramiento de las fallas del sistema, la personalización de la culpa y el manejo oportunista de la tragedia. El factor electoral fue el factor clave en la explotación de la crisis de ambas coaliciones, las de los actores de afiliación priísta y las de actores de afiliación panista. El enmascaramiento afectó e inhabilitó la comprensión e internalización de la crisis, principalmente en el área de las causas, el grado de cambio en las políticas públicas y la impartición de justicia.

La crisis se explotó por cada coalición de la siguiente manera: factores internos como la arquitectura política, el contexto y los recursos, fueron los que tuvieron más peso en la construcción y explotación de la crisis por parte de la coalición panista. Estos factores les permitieron realizar una estrategia sólida, apoyada por todas las instituciones y actores de afiliación panista, la Federación, el comité ejecutivo nacional y estatal del PAN, el IMSS y la Procuraduría General de la República. La crisis se explotó de dos maneras, primero se buscó realizar un enmascaramiento de las fallas del régimen de la subrogación de guarderías mediante la personalización de la culpa en hombros de Eduardo Bours, el Gobernador de Sonora. Para personalizar la culpa, se construyó una versión de las causas de la tragedia que

apuntaba solamente a las negligencias del Gobierno del Estado, representado por Eduardo Bours. No se dirigió la culpa a altos funcionarios de Hacienda porque no era necesario, ya se tenía un depositario. Segundo, como la personalización de la culpa era factible para poder librarse de la responsabilidad, pero también para asestar golpes electorales, porque el candidato priista había sido directamente impuesto por el gobernador, la crisis de la guardería se explotó mediante un manejo oportunista en dos niveles: a nivel local relacionando al candidato priista con los socios de la Guardería ABC , explotando la cercanía de ellos con el PRI Sonora; y a nivel nacional explotando dos hechos, el primero las guarderías en manos de familiares del gobernador Eduardo Bours, por lo que lo relacionaban con tráfico de influencias, y un atentado que sufrió un candidato panista a diputado días antes de las elecciones, por el cual lo acusaron de intento de homicidio. Para librarse de la culpa, Daniel Káram negó su responsabilidad en todo momento y recurrió a un manejo defensivo, el cual las instituciones utilizan solamente cuando la responsabilidad es inminente y equipara a llevar a cabo acciones deshonestas. El enmascaramiento de las fallas requería que personal de bajo rango fuera quien cargara con la responsabilidad legal y así fue.

La explotación de la crisis por parte de la coalición PRI fue llevada a cabo solamente por Eduardo Bours y la del Procurador Abel Murrieta, no apoyaron ni el Comité Estatal, ni el CEN del PRI. La personalidad del gobernante Eduardo Bours fue el factor que más pesó en este hecho y en su particular manejo de la crisis. El haber presentado malas relaciones con grupos al interior de su partido, tanto a nivel nacional como local, ocasionaron una falta de apoyo; este hecho limitó sus recursos y provocó que sus esfuerzos por darle sentido a la crisis no pasaran más allá de un discurso desorganizado y reactivo; también que su respuesta a la crisis no empatara con la gravedad de la situación. Otros aspectos que afectaron el manejo

de la crisis de Eduardo Bours fueron sus cercanas relaciones con los socios de la Guardería ABC, pues esto influyó en la deficiente respuesta para procesarlos penalmente.

Aunque Eduardo Bours no realizó un manejo oportunista de la tragedia para afectar a ciertos actores en específico, si cayó en la omisión de información clave para la comprensión de las causas del incendio con el fin de proteger al exsecretario de Hacienda, Ernesto Vargas Gaytán, quien era candidato a presidente municipal por Cajeme. Por evitar costos electorales, nunca aceptó que a la bodega de la Secretaría de Hacienda no se le habían hecho revisiones, ni evidenció las fallas y limitaciones de la Unidad de Protección Civil Estatal.

El silencio y la pasividad del CEN del PRI y del Comité Ejecutivo Estatal ante la personalización de la culpa sobre Eduardo Bours, colaboró indirectamente al esfuerzo de los líderes del PAN por ocultar las fallas de la política de la subrogación y personalizar la culpa. El que servidores públicos pertenecientes al PRI fueran socios de guarderías subrogadas influyó sobre este hecho.

Acerca de la construcción de la crisis en los medios de comunicación, ésta estuvo centrada en los conflictos entre los actores políticos, lo que dificultó una comprensión adecuada de la misma. De igual manera, cuando los actores políticos priorizan la búsqueda de responsables en vez de resarcir el daño, esto actúa como barrera para internalizar la crisis.

En particular sobre el discurso de los líderes, se advirtió que en sus esfuerzos por librarse de la culpa y focalizarla a alguien más, toda la argumentación utilizada fue falaz, por lo que presento falta de lógica y racionalidad, lo cual indica una falta de consistencia en las explicaciones oficiales sobre temas claves para entender la tragedia, ya que muchos de los argumentos no eran ciertos. En esta argumentación falaz también se vieron involucradas las

procuradurías de justicia, quienes se observaron cómo incondicionales ante las intenciones de los gobernantes. Se observó como el Procurador de Sonora apoyaba sin titubeo todas las decisiones del gobernador Eduardo Bours, prestándose a actividades como la omisión de información y la protección a ciertos actores implicados en la responsabilidad. El mismo patrón se observó con la PGR y los objetivos del Gobierno Federal y el IMSS.

¿Qué consecuencias trajo la explotación de la crisis de la guardería ABC?

El enmascaramiento de las fallas también propició que las procuradurías aplicaran la ley de manera desigual, dando una responsabilidad mayor a quienes no tenían los recursos para cumplir con sus obligaciones, como supervisoras del IMSS, Protección Civil y bomberos; mientras que a otros actores con mayor responsabilidad se les ha dejado fuera del proceso. Además, el que un gran número de empresarios y políticos sigan al frente de las guarderías como socios capitalistas, les ofrece la misma posibilidad de librarse de la responsabilidad ante una tragedia, como lo hicieron los socios de la Guardería ABC.

Uno de los riesgos de explotar las crisis es que incide en que el aprendizaje no sea factible, pues los esfuerzos y recursos no se concentran en corregir los errores, sino en sacar ventaja de la situación. Como los líderes no estuvieron dispuestos a aceptar que se falló, el grado de cambio en las políticas no fue el que la tragedia ameritaba; si bien, en el estado de Sonora se realizaron cambios significativos, la aplicación de los mismos no ha podido realizarse cabalmente a nivel nacional, como realmente se requiere. Las modificaciones a las leyes de Protección Civil no han sido generalizadas y sólo nueve estados de la República aplican hoy en día la Ley 5 de Junio, esto mengua la capacidad de sociedad y los gobernantes para evitar y responder efectivamente a contingencias en el futuro.

Más aun, el que los líderes puedan enmascarar las fallas y que el sistema social, político y judicial les permita personalizar la culpa y evadir la responsabilidad, puede propiciar que esta manera de responder a las crisis llegue a convertirse en una costumbre cultural de manipulación y búsqueda de chivos expiatorios, para no realizar cambios en el Statu-Quo, lo que nunca permitirá que se aprecien de fondo las verdaderas causas de las tragedias⁶⁰.

Para evitar explotar las crisis y poder tener un mejor aprendizaje de las tragedias, se requieren ante todo cambios que regulen la relación entre gobiernos e instancias de impartición de justicia como lo son las procuradurías. Al ser designado el procurador por el gobernador o presidente de la República, según sea el caso, se le resta independencia y condiciona la actuación de los procuradores a los objetivos de los gobiernos. Por otro lado, se requiere que los líderes políticos desarrollen un hábito de autoevaluación y que sean capaces de aceptar las fallas y los errores con el único fin de comprender a cabalidad el problema y poder prevenir futuras tragedias.

Respecto a la implicación electoral de la tragedia, se observó un patrón particular de votación donde el manejo de la tragedia y la aceptación social de la personalización de la culpa pudieron haber influido, en la pérdida de la gubernatura ya que quien se observó como el mayor perdedor fue el candidato del PRI a la gubernatura Alfonso Elías Serrano, relacionado directamente con Eduardo Bours, pues el PRI gano la mayoría de las diputaciones y casi el 50% de los municipios.

⁶⁰ Olson, 2007

Sin embargo, en la alternancia del Gobierno del Estado también están presentes otros factores como el proceso de aumento de la competitividad electoral y factores contextuales que afectaban directamente la candidatura de Alfonso Elías.

Respecto a la investigación, las limitantes de este estudio consisten en que no analizan a profundidad los cambios realizados en las políticas, ni el proceso para llevarlas a cabo, y no contempla la voz de la comunidad y las víctimas, ya que se centra en la actuación de los actores políticos. El trabajo aporta un caso de estudio que fue más allá de la teoría, ya que ésta nunca prevé que las coaliciones implicadas que se encuentran en contienda, coincidan y se avoquen a favor de mantener el Status Quo y no realizar grandes cambios.

Es también un importante aporte a la literatura de las crisis en español, porque hay muy pocos trabajos en este idioma que utilizan la teoría que se utilizó, o que documenten manejos oportunistas en tiempos de crisis.

Algunas líneas relacionadas con el estudio que sería interesante explorar son el cómo la relación entre los cuerpos judiciales, en específico las procuradurías y los gobiernos, afecta la impartición de justicia ante una crisis; profundizar en el papel que juega la arquitectura política en el momento que los líderes deben de tomar decisiones ante un evento inesperado, así como el papel de las organización civiles para impulsar cambios en las políticas después de una crisis.

Bibliografía

- Abney, G., & Hill, L. (1966). "Natural Disasters as a Political variable: The Effect of a Hurricane on an Urban Election. *American Political Science Review*, Vol. 60. Num. 4, 974-981.
- Achen, C., & Larry, B. (2004). "Blind Retrospection: Electoral Responses to Drought, Flu, and Shark Attacks". Unpublished paper; Working Paper 2004/199. Retomado de: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.319.579&rep=rep1&type=pdf>
- Aguilar F., L. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En F. y. Mariñez, *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*. Mexico, D.F: Porrúa.
- Alehrup, P. (2013). *Natural Disasters and Government Turnover*. WORKING PAPERS IN ECONOMICS No 554; University of Gothenburg. ISSN 1403-2473 (print) ISSN 1403-2465 (online).
- Auditoria Superior de la federacion. *Camara de Diputados. Informe del resultado de fiscalizacion de la cuenta Publica 2008*. (2009) Mexico: Tomo IV, Volumen III.
- Bankoff, G. (2003). "Vulnerability as a Measure of Social Change". *International Journal of mass disasters*. Vol. 21, No. 2, pp. 5-30
- Barbero, M. (2001). Reconfiguraciones comunicativas de lo público. *Análisi*, Num. 26, 71-88.
- Beck, U., Giddens, A., & Lash, S. (1997). *Modernización reflexiva: política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza Universidad.
- Birkland, T. (1997). *After Disaster, Agenda setting, public policy and focusing events*. Michigan: George Town Universtity Press.
- Blaikie ; Canon ; Wisner. (1996). *Vulenarabilidad: el entorno politico, social y economico de los desastres*. Argentina: RED.
- Boin, A., & Paul't, H. (2003). Public Leadership in Times of Crisis: a mission Imposible? *Public Administration Review* •, Vol. 63, No. 5.
- Boin, A., & T' Hart, P. (2009). The Dangerous Game of Crisis Exploitation. *Schlossplatz, volume 7*, pp. 21 - 25.
- Boin, A., Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*. England: Canbridge Universtiy Press.
- Boin, A., Maconell, & Hart, P. (2008). *Governing after crisis : the politics of investigation accountability and learning*. Australia: Cambridge.
- Boin, A., McConnell, A., & 'T Hart, P. (2009). Coping with unschedules events: the challenges of crisis leadership. In C. R.A., *Political and civil leadership: a hand book research*. Sage. Retomado de: https://www.researchgate.net/publication/48327812_Coping_with_Unscheduled_Events_The_challenges_of_crisis_leadership

- Boin, A., T' Heart, P., & McConell, A. (2009). Crisis Exploitation: Political and Policy Impacts of Framing Contests. *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, Issue 1, 98-130.
- Carillo, M., Toscana, A., & Martinez, R. (2011). Los desastres y su influencia en el ambito politico: el incendio de la Guarderia ABC en las elecciones en el estado|de Sonora, 2009. *Espacios Publicos. num. 32*, 128-151.
- Chung-Ping, C., & Berdiev, A. (2015). Do natural disasters increase the likelihood that a government is replaced? *Aplied Economy. Volume 47, Issue 17*,.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917)Mexico. Última reforma publicada DOF 10-07-2015. Retomado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.
- COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (2009). *Recomendación 49/2009 dirigida al Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, al Gobernador Constitucional del estado de Sonora y al Presidente Municipal de Hermosillo*. Retomado de: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2009/Rec_2009_049.pdf
- Cuamea, F. A. (2014). *CULTURA POLÍTICA Y EL SUCESO TRÁGICO DE LA GUARDERÍA ABC, EN HERMOSILLO, SONORA*. Tesis para obtener grado Maestria. Hermosillo, Sonora: CIAD.
- Cuoto, R. A. (1989). Economic, experts and Risk: Lessons for the catastrophheat Aberfam". *Political Pscology. Vol. 10, Num. 2*, 309-324.
- Dagatti, M. (2012. Num. 13). Aportes para el estudio del discurso politico en las sociedades contemporaneas. El casode Kirnerchismo. *De signos y sentidos*.
- Druckman, J. (2001). "The Implications of Framing Effects for Citizen Competence". *Political Behavior*, Vol. 3, Num. 3, 225-256.
- Elizalde, Fernandez, & Riorda. (2006). *La construcción del consenso. Gestión de la comunicacion gubernamental*. Buenos Aires: La Crujia.
- Encinas, L. (2014). *49 razones para no olvidar*. Hermosillo, Sonora: Primera Plana.
- Ezpinoza, G. A. (2012). *EL TRAUMA CÍVICO : ANÁLISIS SOBRE EL IMPACTO DE LA TRAGEDIA EN LA GUARDERÍA ABC EN LAS ACTITUDES, INCLINACIONES Y PRÁCTICAS POLÍTICAS DE LA POBLACIÓN DE HERMOSILLO*. Tesis para obtener grado de maestria. Hermosillo, Son: Colegio de Sonora.
- Goffman, E. (1974). *Frame Analysis: An essay on the organization of experience*. Michigan: Harper and Row.
- Haidar, J. (2004). *El campo de analisis del discurso: aportes para el estudio politico*. Editorial FUNGLODE.
- Hart, P., & Tindall, K. (2009). From 'market correction' to 'global catastrophe': framing the economic Down turn. In P. Hart, & K. Tindall, *Framing the globaleconomic downturn:crisisrethoric and the politics of ressesion* (pp. 3-20). Australia: Canberra.

- Healy, A., & Malhotra, N. (2010). Irrelevant events affect voters' evaluations of government performance. *Current Issue*, vol. 107 no. 29.
- Hood, C. (2008). The Risk Game and the Blame Game. In A. Boin, *Crisis management* (pp. 171-186). Sage publications.
- J.M., A.-B. (1993). *Political Economy of Large Natural Disasters*. Clarendon Press.
- Kertzer, D. (1998). *Rituals, Politics and Power*. New Heaven: Yale University Press.
- Krauze, E. (2012). *La politización de todas las cosas*. Mexico, DF. Retomado del Blog de redacción de revistas Letras Libres. Consultado el 26 de enero en: <http://www.letraslibres.com/blogs/blog-de-la-redaccion/la-politizacion-de-todas-las-cosas>.
- Lakoff, G. (2007). *No pienses en un elefante. Debate y Discurso Politico*. Madrid: Editorial Complutense.
- Laurell, A. (1988). ES estudio del proceso de trabajo y salud: analisis critico de cuatro propuestas metodologicas. In L. A. Noriega, *La salud en la fabrica* (pp. 40-64). Mexico: ERA.
- Leal, G. (2010). *Guarderías ABC*. Mexico: |ADN Editores.
- LEY DEL SEGURO SOCIAL (Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 1995;) México; última reforma publicada DOF 12-11-2015.
- LEY FEDERAL DEL TRABAJO. (Diario Oficial de la Federación, 1º de abril de 1970;) México; última reforma publicada DOF 30-11-2012.
- LEY 161 DE PROTECCION CIVIL PARA EL ESTADO DE SONORA (3 de octubre, 2005) Tomo CLXXVI Número 27 SECC II; última modificación publicada el 31 de agosto del 2009.
- Leyes Mexicanas, E. A. (2014). *Ley del Seguro Social*. Mexico, D.F: Ediciones Andrade.
- Lopez, A. P. (Textos universitarios, 1970). *La nueva ley federal del trabajo: comentarios e interpretación jurídica y doctrinaria*. Mexico.
- Mark, B., Paul, J. H., Sander, D., & Gerdien, V. (2012). The Politics of Blame Avoidance: Defensive Tactics in a Dutch Crime-Fighting Fiasco. In A. Hekmut K., *When things go down: organizational failures and breakdowns*. Sage publications.
- Mcconell, A. (2008). Overview: Crisis Management, Influences, Responses and Evaluation. In A. Boin, *Crisis Management* (pp. 187-201). Sage Publication.
- NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-167-SSA1-1997, P. L. (1999). *Secretaría de Salud*. Mexico: Disponible en: <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/167ssa17.html>.
- Olmeda, J. A. (2005). Miedo o engaño: el encuadramiento de los atentados terroristas del 11-M en Madrid y la rendición de cuentas electoral. *Revista del Real Instituto Elcano de Estudios internacionales y estrategicos*. Vol. 24, 3-47.

- Olson, R., & Drury, C. (1997). Un-therapeutic communities: A Cross National Analysis of Post Disaster Political Unrest. *International Journal of mass emergencies and disasters*. Vol. 15, 221-238.
- Olson, R., & Gawronnsky, V. (2003). Disasters as Critical Junctures. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 5-35.
- Olson, S. R. (2008). Toward a Politics of Disaster: Losses, Values, Agendas, and Blame. In B. Arjen, *Crisis management Volume III* (pp. 154-170). Sage publications.
- Pelling, M., & Dealing, K. (2008). *Disaster politics: from social control to human security*. London: Environment, Politics and Development Working Paper Series. Department of Geography, King's College London.
- Perry, R. W., & Quarentelli, E. (2005). *What is a disaster? New answers to old questions*. Philadelphia: Xlibris.
- Piñuel, R. J. (1997). *Teoría de la comunicación y gestión de las organizaciones*. Madrid: Editorial Sintesis.
- Poom, J. (2009). Tragedia y Alternancia Electoral: Las Elecciones De Gobernador En Sonora, 2009. In G. Montiel, R. M. Miron, & F. Reveles, *Los estados en el2009: lucha politica y competencia electoral* (pp. 131-150). Mexico, DF: Instituto electoral del estado de Mexico.
- Quarantelli, E., & Drabek, T. (2008). Scapegoats, Villains, and Disasters. In A. Boin, *Crisis management Volume III* (pp. 146-153). Sage Publications.
- Quarentelli, E. L. (1998). *What is a disaster? Perspectives on the question*. New York: Cambridge University Press.
- Rae, L., & Cherie, M. (2014). *Catastrophe Politics: How Extraordinary Events Redefine Public Perceptions of Government*. England: Cambridge University Press.
- REGLAMENTO PARA LA PREVENCIÓN DE INCENDIOS Y PROTECCIÓN CIVIL DEL MUNICIPIO DE HERMOSILLO, SONORA. Retomado de: [Reglamento%20para%20la%20prevencion%20y%20seguridad%20civil%20del%20municipio%20de%20Hermosillo%20\(2\).pdf](#)
- REGLAMENTO DE PROTECCIÓN CIVIL PARA EL MUNICIPIO DE HERMOSILLO. Retomado de: <http://www.compilacion.ordenjuridico.gob.mx/obtenerdoc.php?.../SONORA/...%20>
- Roldan, D. C. (2001). *Sujetos y cultura política en Sonora*. Hermosillo, Sonora: Universidad de Sonora.
- Rosenthal, U., Charles, M., & t'Hart, P. (1989). *Coping with crises: The management of disasters, riots and terrorism*. Springfield: CharlesC. Thomas.
- Sadaba, G. (2004). "Enfoques periodísticos y marcos de participación política. Una aproximación conjunta a la teoría del encuadre". *Politica y Sociedad*, Vol. 41, Num. 1, 66-75.
- Sanchez, E. A. (1985). *Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*. Mexico: Instituto de investigaciones Juridicas, UNAM.

Sandoval, L., & Pacheco, J. C. (2015). Voto azul cielo, sufragio rojo infierno. *Ponencia presentada en el tercer congreso Internacion AMECIP*. Guadalajara, Jalisco.

Serna, J. M. (2010). Globalización, Gobernanza y Estado: el caso de la guardería ABC. *Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM*, 389-414.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2010) INFORME PRELIMINAR SOBRE EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN 1/2009. México D.F. Retomado de: http://www2.scjn.gob.mx/fi1-2009/Documentos/Informes/Informe_Preliminar_Comision_ABC.pdf.

Staab, S., & Gerhard, R. (2010). *Childcare Service Expansion in Chile and Mexico. For Women or Children or Both?*. Geneva, Switzerland: United Nations Research Institute for Social development.

T' Hart, P. (2008). Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimensions of Crisis Management. In A. Boin, *Crisis Management. Volume III* (pp. 84-104). Sage Publications.

Veerbeck, B. (2003). *Decision-making in Great Britain during the Suez crisis: Small groups and a persistent leader*. Aldershot: Ashgate.

Otros documentos legales consultados

Acta constitutiva de la sociedad civil de Guardería ABC, ante la fe del notario público 32, de Hermosillo, Sonora, el 9 de mayo de 2001, sin número de escritura. Consultado en junio de 2015. Retomado de: <https://www.dropbox.com/sh/njouku12mufsr1e/AADyBqkJCoIuDH0nq30WIS4la/Constituci%C3%B3n%20Sociedad%20Civil%20ABC.pdf?dl=0>

Contrato de prestación del servicio de guardería, celebrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, representado por el Mtro. Juan Francisco Molinar Horcasitas, en su carácter de Director General y por la sociedad civil Guardería ABC, C. S., representada por Sandra Lucia Téllez Nieves, en su carácter de representante legal, firmado el 29 de marzo del 2006. Consultado en Julio de 2015. Retomado de: <https://www.dropbox.com/sh/njouku12mufsr1e/AAAUjIU-NtOww3UoHXMCEVS5a/CONTRATO%20VIGENTE%20ABC%20IMSS.pdf?dl=0>

Acta de cambio de socios de guardería ABC, C. S., escritura con número 4307, volumen 12, celebrado en la ciudad de Nogales el 19 de mayo del 2005. Consultado en julio de 2015. Retomado de: <https://www.dropbox.com/sh/njouku12mufsr1e/AAAcGg6w9L5Gg0UATNDZ7LwGa/Acta%20cambio%20socios%20ABC.pdf?dl=0>

Contrato del arrendamiento de la bodegas rentadas por la Secretaria de Hacienda del Estado de Sonora. (las cuales compartían el inmueble de la guardería ABC). Contrato celebrado entre María Matiella Moreno Mendoza y/ o José Matiella Urquidez y el Gobierno del estado de Sonora representado por el Lic. Eliseo Morales Rodríguez, Coordinador Ejecutivo de la Comisión Estatal de Bienes y Concesiones, firmado el 2 de enero del 2009, en Hermosillo, Sonora. Consultado en Junio de 2015. Retomado de: https://www.dropbox.com/sh/qbdahbv9vum47pm/AAD3Tz5m-dZFz_e3nR2f1MhJa/%C3%9Altimo%20contrato%20bodega.pdf?dl=0

Declaración ministerial de Arturo Leyva Lizárraga, delegado del IMSS en el estado de Sonora. Declaración tomada el 11 de junio del 2009 ante el agente del ministerio público de la federación titular de la mesa quinta, con número de expediente de averiguación previa AP/PGR/SON/HER-V/690/09. Consultado en agosto de 2015. Retomado de: <https://www.dropbox.com/sh/k3uc7u4a3c9fotx/AABAVz11kjnRA8Q7i2rXAEzAa/Declaracion%20Arturo%20Leyva.pdf?dl=0>

Dictamen de incendio de la guardería ABC, presentado por el Licenciado Alberto Gómez García, Agente del ministerio público de la Federación con número de folio 47288 del expediente AP/PGR/SON/HER/V-690-2009. Consultado en Julio de 2015. Retomado de: <https://www.dropbox.com/sh/tp3brqfx5znmhkk/AABXKmTG2GHkhItDeQolAAf2a/Peritaje%20PGR.pdf?dl=0>

Peritaje de dictamen de incendio realizado por la firma Smith. Consultado en julio del 2015. Retomado de: https://www.dropbox.com/sh/tp3brqfx5znmhkk/AABwRN_ysg77jVxMS3DgES-Ia/Peritaje%20Smith%20Espa%C3%B1ol.pdf?dl=0

ANEXOS

ANEXO 1. Fuentes consultadas para el análisis

Medios de comunicación

Medios de comunicación	Periodo	Unidad de Análisis	Liga para consulta
El Universal	5 de junio al 5 de julio del 2009	Notas referentes a la guardería ABC	http://www.eluniversal.com.mx/
El Imparcial	5 de junio al 5 de julio del 2009	Notas referentes a la guardería ABC Desplegados	http://www.elimparcial.com/
Telemax	5 de junio al 5 de julio del 2009	Notas referentes a la guardería ABC	No disponible. La consulta fue directa en las instalaciones de Telemax y se conformó una base de datos en el programa Access).
Noticiero de Joaquín López Doriga, en Canal de las Estrellas de la cadena Televisa.	25 de junio del 2009	Audio del noticiero del día 25 de junio del 2005, publicado por EHUI TV. Ernesto Cornejo narra atentando contra su persona.	https://www.youtube.com/watch?v=21WpyvqgdE

Boletines y conferencias de prensa

Boletines y conferencias de prensa			
Procuraduría de la Republica	5 de junio al 7 de julio del 2009	Boletines emitidos por la Procuraduría de la Republica referentes al caso de la guardería ABC. Se solicitaron vía Infomex a la PGR documentos oficiales sobre el caso, pero la solicitud fue denegada por tratarse de una averiguación previa que aún sigue abierta.	La información se solicitó vía Infomex y está disponible en la página de internet: http://www.pgr.gob.mx/sala-de-prensa/Paginas/Boletines.aspx
Gobierno de Eduardo Bours y Abel Murrieta	5 de junio al 6 de julio del 2009	Conferencias de prensa a los medios de comunicación. Mensajes transmitidos en medios de comunicación. Los boletines de prensa se solicitaron vía Infomex a la PGJE, pero la solicitud fue rechazada, bajo el argumento de que la información era inexistente.	Conferencia 5 junio 2009: https://www.youtube.com/watch?v=gpdac_EUps EUps Conferencia 7 de junio (solo disponible a través de notas de medio de comunicación). Conferencia 16 de junio, Eduardo Bours y Abel Murrieta: https://www.youtube.com/watch?v=xt-pQG1fxeo Conferencia 27 de Junio: Parte 1 https://www.youtube.com/watch?v=lfuJazfkjis Parte 2 https://www.youtube.com/watch?v=X4yYCCFH N6Q parte 3 https://www.youtube.com/watch?v=QT-X8cX7Tvs

			<p>Conferencia 22 de junio (solo disponible a través de notas de medio de comunicación).</p> <p>Conferencia 23 junio (solo disponible a través de notas de medio de comunicación).</p> <p>Conferencia 25 de junio https://www.youtube.com/watch?v=iXrKk2i3yGo</p> <p>Conferencia 29 de junio (solo disponible a través de notas de medio de comunicación)</p> <p>Conferencia 6 julio 2009- https://www.youtube.com/watch?v=QR1u6qsRdS</p> <p>Primer mensaje del Gobernador Eduardo Bours: https://www.youtube.com/watch?v=cdRnpTOAQFc&list=PL3BuFR7ej04eq-IMtsjs6tYJNtUa9QOH0&index=2</p> <p>Segundo mensaje del Gobernador Eduardo Bours: https://www.youtube.com/watch?v=h7gx9k3jgII&index=9&list=PL3BuFR7ej04eq-IMtsjs6tYJNtUa9QOH0</p>
Conferencias de prensa donde participaron más de una institución	7 de junio del 2009	Conferencia de prensa	Conferencia de prensa, Eduardo Bours, Ernesto Gándara, Abel Murrieta y Daniel Karam (solo disponible a través de notas de medio de comunicación).
Conferencias de prensa de Daniel Karam y Fernando Gómez Mont	6 de junio al 5 de julio 2009	Conferencias de prensa	(solo disponibles a través de notas de medio de comunicación)

Documentos oficiales (todos disponibles en http://lourdesencinas.com/cgi/sys/suspendedpage.cgi?page_id=1911)

Sobre guardería ABC	<p>Acta de cambio de socios de mayo del 2005</p> <p>Constitución de la sociedad civil de la guardería ABC tomada del informe preliminar de la SCJN</p> <p>Contrato entre el IMSS y los socios de la guardería ABC vigente al 2009</p>
Sobre la bodega de la Secretaria de Hacienda	<p>Contrato de arrendamiento de la bodega vigente en el 2009</p> <p>Primer contrato de arrendamiento de la bodega</p>
Peritajes	<p>Peritaje PGR</p> <p>Peritaje Smith</p>
Declaraciones ministeriales	<p>Declaración ministerial de Álvaro Pacheco, empleado de la Secretaria de Hacienda que acudía a la bodega</p> <p>Declaración ministerial de Arturo Bracamonte, empleado de la Secretaria de Hacienda que acudía a la bodega</p> <p>Declaración ministerial de Jorge Lavandera, empleado de la Secretaria de Hacienda que acudía a la bodega</p> <p>Declaración ministerial de Irma Crescencio, Coordinadora zonal de guarderías del IMSS</p> <p>Declaración ministerial de Yadira Barreras, jefa de coordinadoras de zona del IMSS</p>
Sobre el IMSS	<p>Lista de guarderías y socios. Disponible en http://aplicaciones.imss.gob.mx/guarderias/principal.htm</p> <p>Formato de evaluación de guarderías vigente en el 2009</p> <p>Formato de evaluación de guarderías posterior al 2009</p> <p>Lista de guarderías canceladas del 2001 a la fecha (no disponible en internet).</p>

Anexo 2. Trabajos significativos en el área de la investigación de las crisis

Década	Autor y año	Título	Descripción del estudio
Estudios pioneros	Abney & Hill (1966)	Natural Disasters as a Political Variable: The Effect of a Hurricane on an Urban Election.	Analizan las consecuencias políticas de los desastres rompiendo con el paradigma de los estudios sociales, sobre la naturaleza de los desastres.
90's	Mario Diani (1996)	Linking Mobilization Frames and Political Opportunities: Insights from Regional Populism in Italy	Estudia los marcos de actuación que pueden darse en la interacción de las elites políticas para buscar cambios en las políticas públicas.
	Richard Stuart Olson & Cooper Drury (1997)	Untherapeutic Communities,: A cross national analysis for post diasater political unrest	Analiza cinco desastres y su incidencia en la inestabilidad política de esos países.
2000-2010	Richard Stuart Olson Vincent T.Gawronski (2003)	Disasters as Critical Junctures? Managua,Nicaragua 1972 and Mexico City 1985	Analiza dos desastres en Managua y México y su influencia en la inestabilidad política de los países años después.
	Dorothea Hilhorst (2003)	Responding to Disasters:Diversity of Bureaucrats,Technocrats and Local People.	Relación entre expertos, gobierno y comunidad en la definición y tratamiento de los desastres
	Matthew E. Kahn* (2004)	The death toll from natural disasters: the role of income, geography and institutions.	Analiza el efecto político de las catástrofes en países ricos y pobres y las respuestas de la elite política.
	Alberto Sanz y Ana Sánchez-Sierra. (2005)	Las elecciones generales de 2004 en España: política exterior, estilo de gobierno y movilización	Analizan las consecuencias que los atentados del 2004 en España tuvieron sobre la elecciones presidenciales días después de ocurrida la tragedia.
	David P. Fidler (2007)	Governing catastrophes: security, health and Humanitarian assistance	Explora como las definiciones de "seguridad" a través de los años han decidido las políticas de prevención y tratamiento de desastres.
	Mark Pelling and Kathleen Dill. 2008	Disaster politics: from social control to human security	Estudia la Influencia de las catástrofes en la definición y diseño de las políticas públicas
	Arjen Boin (Compilador) (2008)	Crisis Management	Recopila artículos sobre diferentes aspectos del manejo político de los desastres.
	Brian Brox (2009)	Elections and Voting in Post-Katrina New Orleans	Analiza la influencia del huracán Katrina en las elecciones para gobernador.
2010 a la fecha	POTLUKA, Oto, SLAVÍKOVÁ, Lenka. (2010)..	Impact of Floods on Local Political Representation	Analiza las consecuencias políticas de las inundaciones en la Republica Checa del 2002 y su influencia en los resultados de las elecciones locales y la representación política.

	José Ignacio Cases Méndez (editor) (2010)	Catástrofes medioambientales. La reacción social y política	Analiza las respuestas de la elite política ante los desastres su capacidad de gestión, respuesta y el manejo comunicacional de la crisis.
	Claudia Aradau and Rens van Munster (2011)	POLITICS OF CATASTROPHE GENEALOGIES OF THE UNKNOWN (2011)	Analiza el carácter general para liderar con las catástrofes y la habilidad política para prevenir futuros desastres.
	Pelle Ahlerup (2013)	Natural Disasters and Government Turnover	Estudia 200 desastres ocurridos en elecciones y la tendencia al cambio de gobierno.
	Katie Harris, David Keen and Tom Mitchell 2013	When disasters and conflicts collide: Improving links between disaster resilience and conflict prevention	Analiza los conflictos sociales y políticos causados por los desastres que dan nacimiento a nuevas políticas de prevención.
	Thomas Birkinrad (2013)	Risk and Crisis Management in the Policy Process: Permanent or Evanescent Concerns?	Estudia la incidencia de los desastres en los cambios de políticas públicas.

Anexo 3. Corrientes y autores significativos en el campo de estudio del análisis del discurso

Corriente	Autor	Corriente	Autor
Enfoque sintáctico	Harris Z.S (1952)	Analítica Textual	Halliday (1976)
Análisis automático del discurso y escuela francesa	Pecheux y Robin (1978) Chairedau Maingueneau	Argumentativo	Toulmin (1958) Ducrot (1994)
Perspectiva enunciativa	Benveniste (1971) Jacobson (1971)	Análisis Discurso, Cultural e Ideológico	Thompson J.B (1985)
Transformacional	Chomsky (1977)	Análisis crítico del discurso	Wodak y Meyer (2003) Fairclough (1994)
Etnografía de la comunicación	Dell Hymes y Gumperz (1972)	Modelos semiótica narrativa	Greimas (1983) Barthes (1984)
Filosofía Analítica	Austin (1971)	Estudios de la relación discurso-poder-ideología	Foucault (1970) Bourdieu (1989) Van Dijk Haidar
Teoría de la Acción comunicativa y Escuela de Frankfurt	Habermas Adorno		

Anexo 4. Formato para reporte de supervisión sobre la operación de guarderías subrogadas, realizadas regularmente por personal del IMSS

Descripción: Se muestra la rúbrica de revisión con respecto al área y medidas de “seguridad” en las guarderías. La muestra corresponde al reporte de la revisión realizada en el 2006 a la guardería ABC.

575

DIRECCIÓN DE PRESTACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES
COORDINACIÓN DE GUARDERÍAS

Guardería: ABC Número: 263 Esquema: 1263
Localidad: Atlix, Puebla Horario de Servicio: 7:00 a 17:00 Fecha: 25 de Abril 2006

GUÍA DE SUPERVISIÓN - ASESORÍA Abril 25 Mayo 2006

Adecuada Inadecuada

NORMAS A VERIFICAR	SITUACIÓN DETECTADA	COMPROMISOS	FECHA DE SOLUCIÓN	SEGUIMIENTO CUMPLIÓ	
				SI	NO
ORGANIZACIÓN Y DIRECCIÓN					
SEGURIDAD					
Ausencia de factores que pongan en riesgo la integridad física de las niñas, los niños y del personal:					
1. Contactos de luz <input checked="" type="checkbox"/>					
2. Cables, cordones y tuberías. <input checked="" type="checkbox"/>					
3. Material y artículos de limpieza. <input checked="" type="checkbox"/>					
4. Sustancias y plantas tóxicas. <input checked="" type="checkbox"/>					
5. Sillas y mesas infantiles sin apilar <input checked="" type="checkbox"/>					
6. En el material didáctico y juguetes en general <input checked="" type="checkbox"/>					
7. Muebles de guarda de material didáctico, fijos a la pared <input checked="" type="checkbox"/>					
8. Los trabajos de conservación o adecuación al inmueble se realizan sin afectar las actividades del servicio <input checked="" type="checkbox"/>					
9. La puerta del acceso principal permanece cerrada. <input checked="" type="checkbox"/>	<i>Se encontró abierta a las 8:15 a.m. que llegué.-</i>				

Adecuada Inadecuada

NORMAS A VERIFICAR	SITUACIÓN DETECTADA	COMPROMISOS	FECHA DE SOLUCIÓN	SEGUIMIENTO CUMPLIÓ																					
				SI	NO																				
10. Existe un registro de las personas que visitan la Unidad. <input checked="" type="checkbox"/> 11. Se realizan actividades para la prevención en casos de desastre y cuentan con el dictamen técnico de seguridad vigente. *(nota) * Brigadas de seguridad, rutas de evacuación, cursos de seguridad, simulacros de evacuación y revisión de líneas de gas y tanque estacionario. <input checked="" type="checkbox"/> 12. Los extintores tienen carga vigente y existen rutas de evacuación. <input checked="" type="checkbox"/> 13. Fauna nociva <input type="checkbox"/> 14. (NOM 167) lleva registro de control de saneamiento ambiental y solución de problemáticas <input type="checkbox"/> MANTENIMIENTO, LIMPIEZA Y ORDEN Se encuentran en adecuadas condiciones: <table style="margin-left: 20px;"> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">M</td> <td style="text-align: center;">L</td> <td style="text-align: center;">O</td> </tr> <tr> <td>15. Fachada</td> <td><input checked="" type="checkbox"/></td> <td><input checked="" type="checkbox"/></td> <td><input checked="" type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>16. Vestíbulo.</td> <td><input checked="" type="checkbox"/></td> <td><input checked="" type="checkbox"/></td> <td><input checked="" type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>17. Salas de atención</td> <td><input checked="" type="checkbox"/></td> <td><input checked="" type="checkbox"/></td> <td><input checked="" type="checkbox"/></td> </tr> <tr> <td>18. Usos múltiples</td> <td><input checked="" type="checkbox"/></td> <td><input checked="" type="checkbox"/></td> <td><input checked="" type="checkbox"/></td> </tr> </table>		M	L	O	15. Fachada	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	16. Vestíbulo.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	17. Salas de atención	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	18. Usos múltiples	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<p style="font-size: 1.2em; font-family: cursive;">Extintores, se revisaron en el 2005 y 2 de ellos tienen sobrecarga. a la sig. visita ya se habían recargado.</p>				
	M	L	O																						
15. Fachada	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>																						
16. Vestíbulo.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>																						
17. Salas de atención	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>																						
18. Usos múltiples	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>																						

NORMAS A VERIFICAR	SITUACIÓN DETECTADA	COMPROMISOS	FECHA DE SOLUCIÓN	SEGUIMIENTO CUMPLIÓ	
				SI	NO
19. Fomento de la Salud <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 20. Dirección. <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> 21. Patios y áreas verdes <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> 22. Áreas de Servicio <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> *área de lavadoras, sistema, sépticos, banquetas y acceso de proveedores. 23. Nutrición <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> 24. Descanso de personal <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> 25. Sanitarios Infantiles <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> 26. Sanitarios del personal <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> 27. Otros <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> RECURSOS HUMANOS El personal: 28. Esta cubierto al 100% de acuerdo al número de niños que atiende y a su C. I. (Anexo 3), considerando el horario de servicio, y la jornada del personal. <input checked="" type="checkbox"/> 29. Asistentes educativas se distribuyen de acuerdo a la población y salas de atención. <input checked="" type="checkbox"/> 30. Las salas de LC Y MA no se encuentran fusionadas al inicio o término de la jornada. <input checked="" type="checkbox"/>	<p style="font-size: 1.2em; font-family: cursive;">2 de vacaciones y 1 asistente s/cubrir. falta jefade pedagogía. 3 asistente más sin cubrir (sala LC 1) (mat A 1) Me comente a directora que tiene 2 personas por el tema de, pero no cuentan como fuerza de trabajo en plantilla. cubrir al 100%</p>				

Anexo 5. Empresarios y políticos socios de guarderías subrogadas del IMSS en Sonora

Nota: se omiten las guarderías cuyos socios no pertenecen a las categorías antes mencionadas

Ciudad /Numero de guardería	Nombre	Socios	Ocupación	Comentarios
AGUA PRIETA-U-1006	Guardería Mundo Mágico, S.C.	BLANCA JULIA GUADALUPE HURTADO SALIDO	Esposa de José Alfonso	
		JOSE ALFONSO MORALES CAMOU	Prominente empresario Ganadero, Miembro del patronato del centro de investigaciones pecuarias y la unión Ganadera de Sonora.	Miembro del Consejo Administrativo del Aeródromo LA CALERA, de A.P.
-AGUA PRIETA-U-1010	Guardería Mundo Infantil de Agua Prieta, A.C.	Rep. Legal. Enriqueta Villalobos Rascón de Ibarrola	Socia de Transportes Ibarrola.	Hermana de la exalcaldesa del PRI de Agua Prieta, Irma Villalobos Rascón (2000-2003) y (2012-2015)
		GUADALUPE SALINAS MUNGARAY		Regidora 1988-1991
		GRACIELA DE LA TORRE LOPEZ.	Hija de empresarios prominentes en la región.	
		DR. RICARDO SOLORZANO PRIETO	Doctor, personaje de renombre y reconocido.	El ayuntamiento de A.P. arrenda un inmueble a su hermana Lourdes Solórzano Prieto.
		AUGUSTO SOLORZANO PRIETO		Hermano de Ricardo
		ELISEO NUÑEZ FLORES	Miembro del sindicato de trabajadores de la industria maquiladora.	
AGUA PRIETA-U-1311	Vecinos Dignos sin Fronteras, A.C.	ENRIQUETA VILLALOBOS DE IBARROLA (socia y rep. Legal)		Hermana de la exalcaldesa de Agua Prieta, Irma Villalobos Rascón.
		MARTIN FERNANDO VILLA HERNANDEZ	COORDINADOR EJECUTIVO DE LA OFICINA DEL EJECUTIVO ESTATAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO. (PAN)	SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO EN DOS OCASIONES. (PRI)
		ELVIRA VILLEGAS MURRIETA	Titular del Organismo de Control y Evaluación Gubernamental Municipal (PRI).	Fue la contralora en la administración de Vicente Terán (1997-2000 y 2009-2012) y Tesorera Municipal en el gobierno municipal de Irma Villalobos.
BENJAMIN HILL-U-0948	Estancia Infantil Dulces Sueños, A.C.	MARIO ALBERTO RODRIGUEZ PINALES	Ex presidente Municipal por el PRI (2003-2006)	
		LEONARDO PEREZ GARCIA		
		MARIA GUADALUPE LOSTANOU GAMEZ		
CABORCA-U-0261	Niños Juguetones Estancia Infantil, S.C.	BEATRIZ QUIJADA PARRA		Esposa de Héctor Manuel
		HECTOR MANUEL PESQUEIRA PERALTA	Fue secretario del ayuntamiento de Caborca 2006-2008 (PAN)	
CABORCA-U-0262	Martínez Arceo, S.C.	CARLOS EDUARDO MARTINEZ	Empresario	Fue presidente del club rotario de Caborca
		IMELDA ARCEO GARCIA	Esposa de Carlos Eduardo	

SONORA-CABORCA-U-0387	Mundo Pequeño Estancia Infantil, A.C.	BEATRIZ QUIJADA PARRA	Esposa de empresario	También socia en la 0261
		ELSA GUADALUPE BARBUZON PACHECO		
CANANEA-U-0936	Centro de Apoyo Infantil, S.C.	ALVARO MOLINA ALVAREZ		Hermano Juan Molina Álvarez, Secretario privado de gobernador Guillermo Padres y candidato a la alcaldía de Cananea 2015 por el PAN
		JOSE DELGADO ORTEGA	Empresario, fue presidente de CANACO Cananea en 2014-2015	
CIUDAD OBREGON-U-0117	Centro de Desarrollo Infantil 44	MARIA DE LOS ANGELES FELIX BOURS y SONIA FELIX BOURS		Sobrinas del exgobernador Eduardo Bours
CIUDAD OBREGON-U-0255	Guardería Infantil Pininos, S.C.	JESUS MANUEL RUIZ SOTO Y CECILIA CATALINA RUIZ CARRERA	Empresario de Maquinas Industriales	Hermano de José Ruiz Soto, quien fue Secretario General de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del estado de Sonora, asistente del Secretario de Gobierno, Roberto Romero López . (PAN)
CIUDAD OBREGON-U-0256	Guardería Infantil Pininos, S.C.	JESUS MANUEL RUIZ SOTO Y CECILIA CATALINA RUIZ CARRERA		Mismos dueños que la anterior
CIUDAD OBREGON-U-0257	Guardería Participativa Amanecer, A.C.	HECTOR ALEJANDRO SALDIVAR RODRIGUEZ RODRIGO DE JESUS PEÑUÑURI GONZALEZ CELIA MARCELA HIGUERA VALDEZ ALINA ZAMORA VALDEZ NATALIA TRESSIERRAS GONZALEZ ROCIO AMELIA GONZALEZ PORTADA		
CIUDAD OBREGON-U-0258	Estancia Infantil Pokes, S.C.	MARIA DEL ROSARIO FIMBRES MALDONADO		
		ULISES LLAMAS ASCENCIO	Empresario reconocido y presidente del club de leones de Obregón.	
CIUDAD OBREGON-U-0259	Servicios de Atención y Desarrollo Infantil, S.C.	CESAR OCTAVIO TAPIA FUNLLEM	Investigador miembro del Sistema Nacional de Investigadores y candidato a Investigador Nacional por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).	
		JOSEFINA GALAVIZ INZUNZA		Hermana de Mtra. Carolina Galaviz, Catedrática de ITSON y CBTIS.
CIUDAD OBREGON-U-0260	Estancia Infantil Caracolito, S.C.	BLANCA PATRICIA QUIROZ MUNGUIA, MARIA TERESA PRECIADO CORRAL		
CIUDAD OBREGON-U-0264	Servicios Infantiles de Calidad, S.C.	MARIA DEL SOCORRO ROSAS VEGA ALMA LORENIA ROSAS VEGA ONORIO ROSAS VEGA		Todos los socios son hermanos
CIUDAD OBREGON-U-0285	Cto. de Desarrollo Infantil 44 de	MARIA DE LOS ANGELES FELIX		Sobrinas del exgobernador Eduardo Bours

	CD. Obregón, S.C.	BOURS, SONIA FELIX BOURS		
CIUDAD OBREGON- U-0801	Guardería Participativa CANACO, A.C.	RICARDO SANCHEZ GALINDO	Subdirector del mercado empresarial Telmex y Gerente General de la misma empresa en Obregón	(Ricardo Robinson Bours era socio original de las 2 guarderías de Canaco)
		ARTURO KNAPP RAMOS	Empresario y presidente de la Canaco Obregón 2014-2015	
		EDUARDO CASTRO LUQUE	Empresario , presidente de la Canaco Obregón 2006-2009	
		ARTURO OROZCO RANGEL	Empresario y Tesorero de la Canaco (2014-2015)	
		ISMAEL TELLEZ PANTOJA	Empresario (pinturas Comex)	
		CUQUI MONTELONGO	<i>Coordinadora del Consejo Ciudadano para el Desarrollo Cultural Municipal de Obregón (2012-2015)</i>	Durante el mandato de Rogelio Díaz Brown (PRI)
		FRANCISCO WILLIS ALCANTAR	Empresario y exdirector de Omapasc (Organismo Operador Municipal de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento de Cajeme) 2009-2012	Durante el mandato de Manuel Barro (PAN), también fue integrante del patronato del programa DARE.
		GUSTAVO ALMADA BORQUEZ	Empresario, ex Presidente de la Canaco y fue candidato a la alcaldía de Obregón en las elecciones del 2015.	El PAN no lo quiso aceptar como su candidato, pues sería impuesto por Javier Gándara , candidato panista a la gubernatura de Sonora (2015)
		EDGAR FABIAN MANRIQUEZ BARRERA	Empresario y Presidente de la Canaco (2015-2016)	
CIUDAD OBREGON- U-0802	Guardería Participativa CANACO, A.C.	Mismos dueños		
SONORA- CIUDAD OBREGON- U-0946	Asoc.de Mujeres Profesionistas de Cd. Obregón,A.C.	NIDIA MORENO RAMOS	Ex presidenta de la Asociación de Mujeres profesionistas	Sobrinas de María Soledad Velazco Ramos, que es prima de Eduardo Bours.
		MERCEDES RIOS LEON	Ex Presidenta de la Asociación de Mujeres Profesionales de Ciudad Obregón,	
		LOURDES LUGO RAMIREZ LIZBETH GONZALEZ		
CIUDAD OBREGON- U-1233	Servicios SOFE, S.C.	SONIA FELIX BOURS, MARIA DE LOS ANGELES FELIX BOURS		Sobrinas del exgobernador Eduardo Bours
SONORA- CIUDAD OBREGON- U-1343	Gilti Servicios Infantiles, S.C	MARIA LUISA TIRADO REYES, MIRNA GABRIELA GIL TIRADO		Pertenecen a familias de empresarios contratistas
Y-0035- CIUDAD OBREGON	CDI 44 de Ciudad Obregon.S.V.	SONIA FELIX BOURS, MARIA DE LOS ANGELES FELIX BOURS		Sobrinas del exgobernador Eduardo Bours
SONORA- EMPALME- U-0931	Guardería Comunitaria Peke\', S.C.	ARNULFO REYES SARMIENTO	Gerente de relaciones laborales de Maquilas Tetakawi (propiedad del papa de Marcia Matilde Gómez del Campo, dueña ABC)	Socio y representante legal. También fue representante legal de la guarderías 0800
		JESUS REYES SARMIENTO		Hermano de Arnulfo Reyes Sarmiento

		MARIA ANTONIETA RODRIGUEZ NAVARRO Y GUADALUPE RODRIGUEZ NAVARRO		
		CUTBERTO GONZALEZ RODRIGUEZ		
SONORA-EMPALME-U-0800	Guardería Vecinal Com. Maquila Tetakawi, S.C.	MARTHA SILVIA ALVAREZ TONELLA, JORGE ALVAREZ TONELLA Y BELEM ALVAREZ TONELLA	Empresarios de Ramo Transportista (tienen empresas en Nogales)	Familiares de Felix Tonella Luken dueño de Maquilas Tetakawi y Marcia Matilde.
		SRA MARTHA SILVIA REYES TONELLA		Sobrina del Dueño de Félix Tonella. Prima de Marcia Matilde (Dueña ABC)
SONORA-GUAYMAS-U-0154	Guardería Nemo, S.C.	JESUS JAVIER SELDNER ROMO	Socio de Roberto Gómez del Campo, Papa de Marcia Matilde, en la Maquila Teta Kawi	Tienen otra en Guaymas (0330) y otra Guardería en Nogales.
		GABRIELA JOSEFINA URIBE MAYTORENA	Ex miembro de la empresa familiar "Uribe " Corporativo	Demandada ella y su Hermano Francisco Uribe pos sus propios familiares por malos manejos y expulsada del consejo. Su Hermano es cercano Colaborador del exalcalde Otto Calussen Iberri, al que le dono un terreno. El junto con Oralia Sánchez Hernández, ex Subdelegada Administrativa del IMSS, constituyen la agrupación Priissta Soy Ciudadano.
SONORA-GUAYMAS-U-0329	Guardería Comunitaria Baby Club, S.C.	RAMON GONZALEZ GARCIA NORA CONCEPCION GONZALEZ GARCIA		
SONORA-GUAYMAS-U-0330	Guardería Comunitaria Arco Iris, S.C.	JESUS JAVIER SELDNER ROMO Y GABRIELA JOSEFINA URIBE MAYTORENA	Mismos dueños de la 0154 y 1183	
SONORA-GUAYMAS-U-0799	Guardería la Casa Bonita, S.C.	MARIA EUGENIA YBERRI MARTINEZ EDUARDO ZARAGOZA YBERRI KAROLA ZARAGOZA YBERRI MARCIA ZARAGOZA YBERRI	Parientes de Carlos Zaragoza	Miembros de una de las familias más ricas de Guaymas con negocios en el turismo y la pesca y otros, integrantes han ocupado puestos políticos como Gaspar Zaragoza Iberri, ex alcalde municipal y otros.
SONORA-GUAYMAS-U-0944	Guardería El Mundo de los Bebés, S.C.	LIC VICTOR HUGO GONZALEZ CASTRO	Supervisor de Reclutamiento y Selección de Maquilas Tetakawi	
		ELIZABETH RODRIGUEZ BUENO	Titular de Personal del Ayuntamiento de Empalme 2012-2015	Ayuntamiento panista
SONORA-GUAYMAS-U-1312	María Elvira Razcón Ortiz	EDUARDO RAFAEL VEJAR RAZCON Y MARIA ELVIRA RAZCON ORTIZ		
HERMOSILL O-U-0328	Estancia Infantil Kínder El Paraíso, S.C.	Anel Julieta Acosta Hernández ANA BERTHA GARCIA SOTO GEMA GUERRERO RENDON		
SONORA-HERMOSILL O-U-0331	Caminando Contigo, S.C.	BERNARDETTE MANRIQUEZ DURON		También es representante legal de la 0930

		DORA ELENA CARRANZA ELIAS		
SONORA- HERMOSILL O-U-0373	Estancia Infantil Nuevo Dña, S.C.	SILVIA MARTINEZ BOJORQUEZ AIDA LUCIA BURRUEL MARTINEZ VICTOR MANUEL BONEO CASTILLON ELOSIA MARIA ARVIZU AMAVIZCA MARIA ESTHELA BURRUEL MARTINEZ LUZ MARIA MEDINA SALAZAR GUSTAVO ENRIQUE BURRUEL MARTINEZ ROSA MARTHA CASTILLON VALENZUELA FRANCISCO BURRUEL BURRUEL		La mayoría de los socios pertenecen a Familia Burruel, empresarios de farmacéuticas, fundadores de Medipac. Maria Esthela Burruel Martinez y Victor Manuel Boneo son esposos. Francisco Burruel fue presidente de la Asociación Nacional de Distribuidores de Medicina durante el período de 2002 al 200ª.
SONORA- HERMOSILL O-U-0785	Guardería del Centro, S.C.	MARIA DE LA SOLEDAD VELAZCO RAMOS (0 Maria Isabel)	Ex diputada federal ,actual vicepresidenta de delegaciones de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) Hija de Francisco Velasco Núñez Ex Coordinador de diputados locales (2009-2015) y tesorero del ayuntamiento 2000-2003.	Supuesta prima en tercer grado de Eduardo Bours, Sin embargo en la lista aparece como "Maria Soledad" , cuando en realidad es María Isabel Velasco Ramos, quien negó ser dueña de guarderías. Es socia de Sandra Lucia en otra guardería.
		ANGELES DE LOURDES VELAZCO RAMOS		Hermana de María de la Soledad
SONORA- HERMOSILL O-U-0803	Guardería Pequeños Gigantes, S.C.	MARIA ESTHER DEL REAL VALLE ANA LUCIA REYNOSO VALENZUELA CLAUDA ESQUERRA DE DEL REAL LUZ DE LORDES REYNOSO VALENZUELA	Ana Lucia y Luz de Lourdes , sobrinos de Higinio Reynoso Loza, Comisario Público Ciudadano del consejo de administración de promotora inmobiliaria de Hermosillo, 2006-2009.	Ana Lucia y Luz de Lourdes son hermanas de Roberto Reynoso Valenzuela que ocupo la Dirección general de planeación económica del Gobierno del estado de Sonora (2009-2010) La Familia Reynoso Valenzuela es muy cercana a la familia Fernández Gándara a quien pertenece el empresario panista, exalcalde de Hermosillo y ex candidato a la gubernatura de Sonora Javier Gándara
SONORA- HERMOSILL O-U-0927	Aprendiendo a Crecer, S.C.	MARIA TERESA VILLALVA GUTIERREZ, ERNESTO CISNEROS LOPEZ, CLAUDIA TERESITA CISNEROS VILLALBA, ANA DOLORES CISNEROS VILLALVA, FERNANDO CISNEROS RODRIGUEZ		Pertenecen a una familia prominente de empresarios reconocidos en la ciudad y son amigos cercanos de la familia Robinson Bours. Tambien dueños de la guardería 940
SONORA- HERMOSILL O-U-0928	Estancia de Desarrollo Infantil, S.C.	EDUARDO ARTURO ABRIL MARTINEZ SRA. MARIA GUADLUPE ABRIL FIMBRES	Subdirector de recursos humanos de Radio Sonora, sexenio 2009-2012.	
		ERNESTO JAVIER WOOLFOLK MARTINEZ,		
SONORA- HERMOSILL O-U-0930	Momentos Felices, S.C.	SERGIO IVAN REYNA DE LA MADRID	Es Asesor con el Titular de la Unidad General de Administración en Auditoria Superior de la	

			<p>federación de la cámara de diputados. Fue Funcionario de Hacienda y Crédito publico de la Federación, administrador de apoyo jurídico I, dependiente de la Administración General de Recursos y Servicios. Radica en México. Fue apoderado general para pleitos y cobranzas de BANCO NACIONAL DEL EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA, SOCIEDAD NACIONAL DE CRÉDITO, INSTITUCIÓN DE BANCA DE DESARROLLO.</p>	
		<p>MARTHA ELENA BLANCO MARTINEZ SERGIO PALEMON BLANCO MARTINEZ</p>		
<p>SONORA-HERMOSILL O-U-0933 Pa sitios Adelante, S.C.</p>		<p>MARIA DE LA SOLEDAD VELASCO RAMOS JOSE ANTONIO MAYNEZ URIAS</p>		<p>Supuesta Prima de Eduardo Bours (esta guardería pertenecía a Sandra Lucia Téllez Nieves)</p>
<p>SONORA-HERMOSILL O-U-0934</p>	<p>Guardería Norte, S.C.</p>	<p>LIC JULIO CESAR SALAZAR URIAS</p>	<p>Representante de la empresa SOLUCIONES TECNOLOGICAS PARA LA ECOLOGIA (PLANTA DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS BIOLOGICO INFECCIOSO) Dueño del Pozo Maynes, arrendado al ayuntamiento del estado.</p>	
		<p>LIC ANTONIO SHELESKE MORENO</p>	<p>Fue titular de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales del IMSS de la cual depende la Coordinación Nacional de Guarderías, encargada de los convenios de subrogación, entre 2001 y 2004, cuando adquirió todas sus guarderías. También fue titular de la Unidad de Normatividad y Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal de la Secodam.</p>	<p>Esposo de María de los Angeles Félix Bours, (sobrina de Bours). Tiene otras dos guarderías en Chihuahua.</p>
<p>SONORA-HERMOSILL O-U-0937</p>	<p>Educación y Desarrollo Infantil, S.C.</p>	<p>MARIA DOLORES TAPIA MARTINEZ</p>		<p>(Gildardo Urquides era representante legal de esta guardería)</p>
		<p>VALENTINA HILL MAYORAL (queda como socia a partir del 2009)</p>	<p>Representante de Nogalera Santa Anita, empresa que recibió estímulos del fondo de fomento Agropecuario del Estado de Sonora en el 2009. El y su esposo son amigos cercanos de Enrique Mazón y Guatimoc Iberri, ex alcalde de Hermosillo.</p>	<p>Su esposo Guillermo Coker tiene un despacho de cobranza contratado por el Instituto de Crédito Educativo del Estado de Sonora. Aparece en una lista de la SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN DELEGACIÓN ESTATAL EN SONORA, de ACTIVOS PRODUCTIVOS 2009 y una RELACIÓN DE PAGOS por ADQUISICIÓN DE MATERIAL VEGETATIVO</p>

		Adalberto Atondo Aguayo	Socio de la firma Atondo Sainz Asociados, que envió carta de recomendación a los dueños de la guardería ABC.	
SONORA-HERMOSILL O-U-0939	Guardería del Río, S.C.	JOSE ANTONIO MAYNEZ URIAS (también socio en la 0933 que era propiedad de Gildardo Urquidez)		Originalmente era propiedad de Antonio Escalante, su hermana y Sandra Lucia Téllez.
		ESTEBAN GARATE MURRIETA		hermano de Gabriel Garate Murrieta, jefe de área en secretaria de hacienda al 2012 y auxiliar técnico en el INSTITUTO CATASTRAL Y REGISTRAL DEL ESTADO DE SONORA.
SONORA-HERMOSILL O-U-0940	Aprendiendo a Crecer, S.C.	FERNANDO CISNEROS RODRIGUEZ ERNESTO CISNEROS LOPEZ ANA DOLORES CISNEROS VILLALVA CLAUDIA TERESITA CISNEROS VILLALBA MARIA TERESA VILLALVA GUTIERREZ		Mismos dueños de la guardería U- 0940
SONORA-HERMOSILL O-U-0941	Estancia Infantil Sonrisitas, S.C.	GERMAN ARTURO CAMOU LOERA	Político y empresario, Director de la empresa Fase Solar, S.A. de C.V. Tesorero del Viñedo Carmel, propiedad de su papa. Nominado a ser Diputado de la alianza Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido Verde Ecologista por el Distrito cinco, Hermosillo en Sonora. Primo en tercer grado de Cecilia Platt Gándara, esposa de Félix Tonella Luken. Era representante legal de la guardería formativa Canaco en Hermosillo, ya cerrada.	Los Camou Loera son sobrinos de Silvia Loera de Healy y Jose Alberto Healy Noriega (+), socios y dueños periódicos El Imparcial. Hermano de Marco Antonio Camou que fue secretario de fomento agrícola en el gobierno de Manlio Fabio Beltrones y director de la Comisión Nacional Forestal en Sonora hasta el 2009. En el 2009 se interpuso una denuncia en su contra por tráfico de influencias.
		JOSEFINA LOERA AGUILAR	Hermana de Silvia Loera de Healy de periódicos El Imparcial	
		ADRIA CAMOU LOERA	COORDINADOR ESTATAL ADMINISTRATIVO de la Cruz Roja Sonora	Aparece en la lista de GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA PROVEEDOR DIRECCION R.F.C. SECRETARIA DE HACIENDA RELACIÓN ALFABETICA DE CONTRATISTAS, PRESTADORES DE SERVICIOS Y PROVEEDORES.
		EMILIO CAMOU LOERA	Es alto ejecutivo de Credit Suisse Bank y radica actualmente de Nueva York	Su hermano Marco Antonio Camou Loera es parte del equipo de transición de Claudia Pavlovich.
		ALAN CAMOU LOERA	Secretario del Viñedo Carmel, propiedad familiar.	
SONORA-HERMOSILL O-U-0943	Guardería Comunitaria Zimba, S.C.	LUIS FERNANDO ISLAS LOPEZ	Socio de Islas López y asociados. Fue Promotor de Vivienda INFONAVIT Hermosillo (1996-2001). Fue consejero presidente de la asociación civil MEXCID México Ciudadano, A. C., y Consejero de la Asociación Estatal de Guarderías hasta el 2013.	

		FRANCISCO GENARO ISLAS LOPEZ	Aparece en la lista de proveedores del CONSEJO ESTATAL ELECTORAL DEL ESTADO DE SONORA En el 2009	
		RAMON RODOLFO GOMEZ BLANCO	Fue concesionario del servicio publico de transporte de Hermosillo en el 2004.	
		ELBA LETICIA ISLAS LOPEZ DORIS SUGEY GALINDO RUIS DOLORES LOPEZ LIZETH ISLAS LOPEZ		
SONORA-HERMOSILL O-U-0947	Juegos y Sonrisas Guardería, A.C.	MYRNA REA DE LOPEZ	Integrante para el consejo ciudadano para la transparencia y buen gobierno 2009-2015. Es presidenta del banco de alimentos y ex regidora y Coordinadora de los Regidores del PAN en el trienio 2009-2012, se perfilaba como integrante de gabinete de Gandara magaña. Empresaria del ramo ferretero	
		FAUSTO CORDOVA LIZARRAGA	Empresario fabricantes almacenes de pintura, cristal y papel de pared.	
		HECTOR MARTINEZ SOTO	Empresario y hermano de Alejandro Martínez Soto precandidato a alcalde de Cajeme en el 2012.	
		ARMANDO ARAUJO	Reconocido empresario y comerciante, Abogado, iniciador del programa de protección a la fauna, dueño d eplovalco, consejero de Canaco, presidente de Canaco y de la federación de cámaras del estado. Concanaco vicepresidente y presidente.	
		MIGUEL ANGEL FIGUEROA SALCIDO	Alias el "Magalo", Presidente de la Cámara de Comercio Recibí el reconocimiento como Empresario del año de La Cámara de Comercio 1999- 2000 Consejero en la Junta de Agua de Hermosillo • Consejero Estatal de la Profeco • Regidor del Ayuntamiento 1994-1997 • Presidente y Director del Instituto de Crédito Educativo del Estado de Sonora (6 años	
		ALVARO NIEVES ESTRADA SERGIO CAZARES SANCHEZ JORGE NUÑO MENDOZA		
SONORA-HERMOSILL O-U-0950	Caminito Feliz, S.C.	RAMON ALONSO SOTO LOPEZ	Director Administrativo de DIF en el sexenio de Armando López Nogales. (1997-2003) Fue Inhabilitado por 10 años para ejercer cargos públicos en el 2008, por presunto fraude realizado a esa institución de más de 4.5 millones de pesos entre el 1 y el 31 de diciembre de 2003.	
		MIRIAM ARACELI SOTO LOPEZ LUISA SUZZET SOTO LOPEZ	Hermanas de Ramón Soto	

SONORA-HERMOSILL O-U-0999	Guardería Dulce Despertar, A.C.	LIC. ERNESTO FABIAN ABRIL FIMBRES	Aparece como finado en un obituario del Expreso el 27 de mayo del 2014. a los 66 años.	Hermano de MARIA GUADLUPE ABRIL FIMBRES, socia de la guardería 0928
		ROSELA DE JESUS RENDON	Catedrática del departamento de Derecho y Secretaria Académica del posgrado de la Unison. Fue Directora de la Escuela de Derecho.	En el año 2012 se vio involucrada en un escándalo pues el Gobernador de Sonora Guillermo Padrés, impuso como magistrado del Supremo Tribunal de Justicia de la entidad a Juan Sebastián Sotomayor Tovar, un allegado suyo que, para poder acceder al cargo, falsificó un título profesional de licenciado en derecho, firmado por Rosela de Jesús. (Nota publicada en el Financiero)
		CARMEN OFELIA GARCIA CASTRO NORMA ALICIA SOTO DE TREJO NORMA LORENIA JIMENEZ RUIZ		
SONORA-HERMOSILL O-U-1234	Servicios Especializados GNO Sonora, S.C.	LIC. ANTONIO SHELESKE MORENO	Funcionario público y esposo de Esposo de María de los Ángeles Félix Bours, (sobrina de Eduardo Bours) y PRI	También socio de la guardería 0934
		MARTHA CECILIA MIRANDA LABORIN		Pariente de Lourdes Laborin (Esposa de Eduardo Bours)
		MARIA DOLORES MORENO CAMOU CAROLINA CADENA MORFIN		
SONORA-HERMOSILL O-U-1294	Desarrollo Activo Farmacéutico, S.C.	LEONEL FRANCISCO BURRUEL MARTINEZ	Titular de la marca BLUEBAY en servicios para telecomunicaciones. Miembro del consejo de Interfases y Sistemas Electrónicos, S.A.P.I. de C.V. Junto con Myrna de la Re, política panista que también tiene la guardería 0-947	Su papa y hermana son socios de la guardería 0373.
		RICARDO ALONSO BURRUEL MARTINEZ	Subdirector de Sistemas de Cecytes.	
SONORA-HERMOSILL O-Y-0014	D\Corazón, A.C.	RICARDO BARRON MORALES	Es subdelegado administrativo de SAGARPA en Sonora. Trabajo en las Finanzas del Gobierno del Estado, en el PRI Estatal, Trabajo en Cecop, Fue director de la Secretaría de Salud.	
		RICARDO SALAZAR SIQUEIROS	Fue funcionario en servicios educativos del estado de sonora y ENCARGADO DEL DESPACHO DE LA DIR. GRAL. REGIONAL en el 2009.	
		EDUARDO GARCIA GAMEZ		
		LUIS OBREGON LUKEN	Empresario agrícola de familia de tradición empresarial y poder político.	Sobrino de Félix Tonella Luken socio de negocios del Papa de Marcia Matilde Gomez del Campo. Descendientes del presidente de la Republica Álvaro Obregón. Hijo del exgobernador de Sonora, Luis Obregón Luken. Su hermano Alvaro Obregón Luken fue

				secretario de turismo del estado.
		MARIA ELENA ESQUER DE LUKEN	Esposa de Luis Obregón	
		MARTHA OFELIA COLOSIO MURRIETA		Hermana del excandidato a la presidencia Luis Donaldo Colosio.
SONORA-HUATABA MPO-	U-0386 Grupo Lam Aguilar, S.C.	JORGE ORIOL LAM KOERDELL	Miembro de la Asociación de Avicultores de Navojoa, A.	Las familias Borbon, Lam y Aguilar, son familias prominentes de negocios y nexos políticos en Huatabampo.
		RAMON LAM ENRIQUEZ LUZ AIDA AGUILAR DUMAS RUBICELIA GUIZAR LAM GUADALUPE ALICIA DUMAS IBARRA TANNYA BORBON ENRIQUEZ		Familiares de Juan José Lam Angulo, presidente municipal 2003-2006. Los miembros y Esposas son miembros del consorcio Lam-Aguilar, con empresas en Navojoa y Huatabampo.
SONORA-IMURIS-U-0938	Servicio Soto, S.C.	VICTOR MANUEL SOTO SILVA	Fue presidente municipal de Imuris del 1988 al 1991.	
		MARTHA ELENA HOLGUIN SILVA REYNA GABRIELA SOTO HOLGUIN SACRAMENTO ALEJANDO SOTO HOLGUIN		Miembros de su familia son sus socios en la guardería.
SONORA-MAGDALENA DE KINO-U-0932	Club del Principito, S.C.	FRANCISCO JAVIER MENDEZ GALVEZ DORA ALICIA CARRANZA ELIAS	Dueño de bodegas y tiendas de autoservicio	
		C.P. MIREYA ROMO ALBELAIS	Propietaria de Restaurant Aldu	
SONORA-NACAZARI DE GARCIA-U-0945	Guardería Part. Anita Quiroga GabilondoTanita, A.C.	MARIO ALBERTO TORRES RAMOS,	Es el representante legal de la Minera del Cobre en Nacozari, perteneciente al Grupo México.	
		ANA MARIA CORRALES JACOBO, SONIA LOPEZ LOPEZ, MARIA JESUS VILLALOBOS CASTRO, SOCORRO MIRANDA ESCALANTE, SANDRA LUZ LOPEZ		
SONORA-NAVOJOA-U-0155	MACM, S.C.	JOSE LORETO MACHADO RUIZ	Tiene un despacho contable en Navojoa Machado Cruz y asociados.	MAMC; SC es un empresa cuyo giro no se especifica pero aparecen como proveedores del cuerpo de bomberos y del instituto de educación de Navojoa. También tienen la guardería en Navojoa
		EMMA ALICIA CRUZ MIRANDA	Esposa de Jose Loreto	
SONORA-NAVOJOA-U-0254	Estancia Infantil Club Rotario de Navojoa, A.C	JOSE RAMON PONCE RIVERA	Empresario de la Construcción De Edificios Residenciales Y No Residenciales. Aparece como proveedor del INSTITUTO SONORENSE DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA en el	

			PADRON DE CONTRATISTAS Y PROVEEDORES AL 2015	
		JULIO MARTINEZ ALMADA	Dr. Oftalmologo, hijo de exalcalde de Navojoa 1970-73	Los Almada son una familia de poder económico y político en la localidad.
		JAIME ACOSTA GAXIOLA	Empresario en el ramo de construcción	
		DANILO MANUEL GONZALEZ ROMAN	Dr. e investigador de la UNISON campus Navojoa	
		OSCAR GUILLERMO NAVA AMAYA	Tiene una empresa de servicios de desinfección y control de plagas ubicada en Navojoa. Coordinador del club de niños y niñas del club rotario. Fue presidente del club rotario.	
SONORA-NAVOJOA-U-0372	Machado Cruz y Asociados, S.C.	RAFAEL CRUZ VALDEZ EMMA ALICIA CRUZ MIRANDA JOSE LORETO MACHADO RUIZ	Mismos dueños de la guardería 0155	
SONORA-NAVOJOA-U-1000	Estancia Infantil de Navojoa, S.C.	JESUS ENRIQUE IBARRA HOYOS		
		ADRIAN BOURS CABRERA	Empresario, director de Promotora y Administradora Del Noroeste, S.A. de C.V. con	Primo de Eduardo Bours. Tienes otras dos guarderías en Puerto Peñasco. Familiar y socio de Angel Bours Urrea, ex presidente municipal de Navojoa.
SONORA-NOGALES-U-1183	Guardería Fantástica S.C.	FRANCISCO ENRIQUE LUJAN VILLAESCUSA ANA HAYDEE CABRERA CELAYA		(Guardería que era propiedad de Gildardo Arquidez y Alfonso Escalante)
SONORA-NOGALES-U-1001	Estancia Infantil Momentos Preciosos, S.C.	RODOLFO SANCHEZ SANDERS	Empresario y directivo del equipo de básquetbol de Nogales Director del grupo Bomberos Preventivos de Nogales Tiene empresas de Suministros de artículos de oficinas y tarimas de carga.	
		ZULEMA DABDOUB ZARAGOZA DE SANCHEZ	Hermana del empresario César Dabdoub Zaragoza Familiar de Claudio Dabdoub Sicre, ex panista y diputado local en el distrito de Cajeme, Familia Dabdoub, es reconocida por sus negocios y 3 políticos con ese apellido han ocupado la presidencia de nogales.	
SONORA-NOGALES-U-1004	Guardería Club de Q-Kito, S.C. Luis Platt	Luis Silva Platt	Empresario familiar de Cecilia Platt, esposa de Felix Tonella, socio y cuñado del dueño de maquilas tetekawi y para de Marcia Matilde, Roberto Gomez del Campo.	
1183-Nogales	Guardería Fantastica	JESUS JAVIER SELDNER ROMO	Socio de Roberto Gómez del Campo en Maquilas Tetakawi	
		GABRIELA JOSEFINA URIBE MAYTORENA	Empresaria miembro de corporativo Uribe y enfrenta una demanda legal por fraude interpuesta por su propia familia.	

SONORA- NOGALES- U-1235-	Guardería Reynoinfantil -	MARIA DE LOS FELIX BOURS, MARIA DE LOS ANGELES BOURS CASTELO		Hermana y sobrina del exgobernador Eduardo Bours Castelo
SONORA- PUERTO PENASCO- U-1190	Estancia Infantil de Navojoa, S.C. -	JESUS ENRIQUE IBARRA HOYOS ADRIAN JESUS ROBINSON BOURS CABRERA	Adrián es empresario y primo de Eduardo Bours. También dueño de la 1279	
SONORA- PUERTO PENASCO- U-1279		JESUS ENRIQUE IBARRA HOYOS ADRIAN JESUS ROBINSON BOURS CABRERA		
SONORA- YAVAROS- U-0977	Guardería Participativa Infantil USI Yavara, A.C.	SRA. ROSARIO ELIZALDE VALENZUELA		
		MARIA DE LOS ANGELES GARCIA LOZANO, ROSALIA RUELAS LOPEZ, EVANGELINA LOPEZ GUTIERREZ, IRM A BACASEGUA, TERESA BACASEGUA JUZAINO		

Anexo 6. Oficio con número 279001320100/23180, fechado el 26 de julio de 2005, emitido por la jefatura de prestaciones económicas y sociales, departamento de guarderías.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
DELEGACION ESTATAL EN SONORA
JEFATURA DE PRESTACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES
DEPARTAMENTO DE GUARDERIAS

Obregón, Sonora a 26 de julio de 2005.

LEALTAD:
El servidor público, debe ser leal al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Estado Mexicano. Debe ser fiel a los principios éticos y rectores, Buscando el cumplimiento de sus fines Con plena conciencia de servicio

279001320100/
23180

MARCELO MEOCHI TIRADO
Ferrocarrileros sin número, esquina con ferrocarrileros
Calle 1ª y Griega
C.P. 83290
Obregón, Sonora.

RECIBIDO
PARA SU DESPACHO
AGO. 2 2005
CORRESPONDENCIA Y ARCHIVO
CD. OBREGON, SONORA

Se realizó una visita realizada por las Coordinadoras Zonales de Guardería Lic. Yadira Salgado, T. S. Thelma Salado Islas y Arquitecto Jose A. Verdugo Ibarra el día 8 de julio de 2005 en esa Unidad a su cargo comento de las situaciones encontradas.

Acceso principal. Se requiere instalar puerta de 2 metros de ancho libre y altura mínima tipo abatible en doble hoja.

Seguridad. Instalar puertas de seguridad con barra de empuje abatible y exterior de 1.00 metro de ancho mínimo en las salas de lactantes C y en patio.

Plafones. Se deberá sustituir los plafones existentes en salas de usos múltiples a plafones con material no combustible, debido a que actualmente tienen instalado un tipo de base de lona plástica tipo carpa y es un material altamente combustible.

Aislamiento. El techo del inmueble carece aparentemente de material aislante, por lo que se solicita aislar y así proporcionar un clima confortable a los menores en la sala.

Condicionamiento de aire. El inmueble cuenta con una máquina de aire acondicionado instalada sobre el muro de calle ferrocarrileros y red de ductos, los cuales están en operación; le solicito reparar o sustituir el equipo en virtud de que las condiciones de confort de la sala de usos múltiples no son aceptables.

DELEGACION ESTATAL



68
X
10/19/14

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
DELEGACION ESTATAL EN SONORA
JEFATURA DE PRESTACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES
DEPARTAMENTO DE GUARDERIAS

se sugiere instalar malla sombra al 80% sobre la estructura de la obra del patio exterior, debido al clima caluroso de la región.

se requiere plano arquitectónico amueblado y debidamente acotado, indicando las dimensiones en metros cuadrados.

se le envíe la actualización de dictamen aprobatorio del departamento de guarderías, ya que la que se cuenta en los archivos, concluyó la vigencia el 25 de julio de 2013.

se le dé cuenta con la solución a los puntos en comentario, en los términos que establece la cláusula décima cuarta.- conservación y mantenimiento, un plazo que no podrá ser menor de treinta días naturales a partir de la fecha de notificación de la presente.

atentamente

atentamente

MIGDIO MARTINEZ GARCIA
Jefe de Prestaciones Económicas y Sociales

Anexo 7. Minuta de la visita de supervisión realizada a la guardería ABC el viernes ocho de julio del 2009.


INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
DELEGACIÓN ESTATAL EN SONORA
JEFATURA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES
DEPARTAMENTO DE GUARDERÍAS



 Lic. Carlos
 Aguilar Díaz
 JEFATURA DE PRESTACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES
 DEPARTAMENTO DE GUARDERÍAS
 Hermosillo, Sonora
 México

MINUTA DE VISITA DE OBRA

98
54
510

LOCALIDAD: HERMOSELLO, SONORA.
FECHA: VIERNES OCHO DE JULIO DEL 2009.
HORA: 10:25 HRS. A LAS 13:45 HRS.
NOMBRE DEL PRESTADOR: GUARDERÍA A-B-C. U-263
NOMBRE Y NUM. DE LA GUARDERÍA: LIBERTADOS ESP. CON FERRONERÍA/BAÑOS DE LA COL. Y GUARDERÍA

PUNTOS A TRATAR EN LA VISITA:

Los 10:25 hrs. se dio inicio a la verificación del cumplimiento de la operación que cubre la guardería, se verificaron las instalaciones en salas de atención, se solicitó plano arqu. al prestador, se observó el plano existente en archivo se levantó expediente fotográfico y verificación de planos.

Se hicieron recomendaciones al propietario de reparar un levantamiento del plano de el inmueble debido a que el plano existente en algunas áreas no corresponden fielmente al proyecto.

Se les sugirió: Construir salida de emergencia por el área de patio de juegos y modificar las existentes, de instalar en el área de patio una malla sombra sobre la estructura de aluminio. Se hizo recomendación sobre la planta de riego principal, de que el mantenimiento patrimonial sea de 2.00 mts. siguiendo la resolución de cambio.

Se concluye en acuerdo que el prestador envíara a la Jefatura de Guarderías de la Delegación Sonora, el levantamiento y plano autorizado, de las instalaciones que componen el inmueble. (GUARDERÍA).

Se levanta la presente minuta ante la T.S. TRUJANA SOLADO ILLAS y Lic. YAGUERA BARRERAS COORDINADORAS DE GUARDERÍAS LI LIC.

C
O
T
E
J
A
D
O

