

GLOBALIZACIÓN, GOBERNANZA Y ESTADO: EL CASO DE LA GUARDERÍA ABC

José Ma. SERNA DE LA GARZA

I. INTRODUCCIÓN¹

Horrorizados, la tarde del 5 de junio de 2009, los mexicanos fuimos enterados de una de las peores tragedias ocurridas en nuestro país en las últimas décadas. La Guardería ABC, ubicada en Hermosillo, Sonora, se había incendiado con 142 menores dentro de ella. Al pasar los días, la información generada y difundida tornó el horror en la peor de las pesadillas: 49 menores muertos y decenas de lesionados.

Si acaso se creía que habíamos perdido la capacidad de horrorizarnos (después de años de sanguinaria violencia que azota a buena parte del país), los acontecimientos relacionados con la Guardería ABC han sonado una señal de alarma (una de las más audibles, entre muchas otras, potenciada por el dolor de los padres, familiares y amigos de 49 infantes), que ha impactado y preocupado a amplios segmentos de la sociedad mexicana.

Ante esta situación, corresponde a los distintos actores e instituciones nacionales generar diversos tipos de respuesta y reacciones, según sus propias características, misiones y competencias. De esta manera, los órganos públicos federales, estatales y muni-

¹ Ponencia presentada en El Colegio Nacional, el 16 de noviembre de 2010; asimismo, ha sido escrita como parte mi trabajo de tesis doctoral, inscrita en el programa de Doctorado en Derecho del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y es componente de un texto más amplio intitulado *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC)*.

cipales deberán deslindar responsabilidades y exigir la aplicación de las sanciones y penas que correspondan, así como garantizar una justa compensación a las víctimas. Asimismo, deberán adoptar medidas para evitar que hechos como los acaecidos se repitan en el futuro.

En este sentido, cabe destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió el 6 de agosto de 2009 ejercer su función investigadora en términos del párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución general de la República, a partir de lo cual habrá de surgir un informe que sirva para esclarecer los hechos, y determinar si hubo o no violaciones graves a alguna garantía individual.

Asimismo, la sociedad en general (los medios, las organizaciones sociales, los formadores de opinión), hará bien en movilizarse y demandar que las diversas investigaciones en curso no se diluyan en el olvido y el desgaste, para beneplácito de los responsables. Es importante mantener un contexto de exigencia activo y enérgico.

Por su parte, a la academia le corresponde encontrar una explicación de lo ocurrido. Una explicación que vaya más allá del análisis coyuntural, o de las investigaciones policiales, ministeriales, judiciales o administrativas (todas ellas necesarias). A la academia le corresponde dar una interpretación de la horrorosa pesadilla, con un enfoque científico, vinculado a los grandes temas sobre el Estado y la sociedad que son debatidos en las ciencias sociales en la actualidad.

Este último es, precisamente, el objetivo que nos hemos propuesto alcanzar a través del presente ensayo. Es decir, nuestra intención es examinar el caso de la Guardería ABC a la luz de una serie de temas que se vienen debatiendo por lo menos desde hace un par de décadas en las ciencias sociales, relativos al Estado, la administración pública, la burocracia estatal, el derecho público y su entorno social (doméstico y global).

La tesis básica propuesta en este trabajo es que la tragedia sólo puede entenderse en función de la debilidad estructural del Estado mexicano, la cual se traduce en la incapacidad, inhabilidad

e ineficiencia en la operación de un esquema de “regulación por contrato” o de “contractualización de servicios públicos” en el que se enmarca el régimen de subrogación al que estaba sujeta la Guardería ABC. Tal circunstancia significa, a su vez, que el Estado es ineficaz en su función básica de garantizar la seguridad e integridad física de las personas, así como el “interés general”.

Ahora bien, los temas de la “regulación por contrato” y la “contractualización de los servicios públicos” forman parte de una tendencia que se identifica con la transformación del Estado y sus relaciones con la sociedad. Se trata de una tendencia que apunta hacia la privatización de actividades que hasta hace poco tiempo se desarrollaban directamente por el Estado; y hacia el diseño y expansión de diversas fórmulas de asociación entre actores públicos y privados en el desempeño de tareas que antes eran exclusivas del Estado.

Además, se trata de una tendencia que no es exclusiva de México, sino que al contrario, tiene un alcance global pues muchos países se han incorporado a ella, en diversos grados y a través del empleo de diversos instrumentos jurídicos e institucionales. Incluso, puede decirse que dicha tendencia ha derivado en la generación de verdaderos “modelos” que se aplican en un gran número de países en la solución de problemáticas específicas.

Por otra parte, esta tendencia se manifiesta en una serie de cambios y transformaciones que ha experimentado el Estado en su *ser*, y en su *deber ser*. Es decir, por un lado, empíricamente se puede observar que los Estados han experimentado cambios importantes (por ejemplo, la reducción significativa de los sectores públicos, la expansión de instrumentos como el *outsourcing* y el *contracting out*);² y, por otro, se puede constatar una modificación

² En el contexto de la temática analizada en este trabajo, *outsourcing* significa la contratación de un proveedor externo de servicios por parte de la administración pública; y *contracting out* alude a la prestación de servicios públicos por parte de particulares, a través de una habilitación de la administración pública que “delega” la operación directa del servicio respectivo.

en concepciones tradicionales acerca del Estado, y de cuál debe ser su relación “adecuada” con la sociedad.

Asimismo, otra de las tesis sostenidas en este ensayo es que estas transformaciones pueden entenderse mejor a través del estudio de la aparición y desarrollo del concepto de gobernanza; concepto que en su connotación actual es producto del debate académico sobre las transformaciones del Estado, así como del discurso analítico y prescriptivo de diversos organismos y agencias internacionales.

Ahora bien, precisamente en ese sentido prescriptivo es que el concepto de gobernanza se engrana en todo un proceso de generación y circulación de modelos a nivel global (y esta es otra de las tesis propuestas), que se difunden y aplican a lo largo y ancho del orbe. Los Estados forman parte de este proceso, y dentro del mismo es que adoptan, modifican o resisten dichos modelos dependiendo de una serie de características de los propios Estados, de sus sociedades y de sus procesos políticos y económicos, o bien de su localización geopolítica y regional.

La visión sostenida en este trabajo, debemos aclarar, está lejos de caer en una perspectiva maniquea, según la cual existen agentes externos “malos” y Estados “buenos” a quienes se les impone modelos por la fuerza. Muy al contrario, ambos forman parte de una estructura social mundial dinámica, competitiva y conflictiva, en la que los protagonistas no son solamente los Estados, sino que incluyen a entidades como organismos internacionales de diverso tipo, empresas transnacionales, ONG’s nacionales e internacionales, instituciones académicas, *think-tanks* y comunidades científicas y de expertos. En nuestra opinión, la generación de modelos de solución de problemas puede contribuir al bienestar de los países; no obstante, a los Estados y sus sociedades les corresponde desarrollar una postura crítica respecto de ellos, para tomar lo positivo y desechar lo que pueda producir consecuencias negativas; para adoptar las recomendaciones que generen beneficios y adaptarlas a las circunstancias particulares de cada país; o

bien, para rechazarlas cuando sean contrarias el interés general y al bienestar público.

Alrededor del hilo conductor conformado por estas tesis, se construye en la presente ponencia una explicación cuyo punto de partida es la discusión relativa a los efectos de la llamada globalización en los Estados contemporáneos. Se trata en este caso, de uno de los temas recurrentes en la literatura reciente sobre la globalización. Por ello es que, una vez más, el Estado está “de vuelta”³ como objeto de análisis y discusión (en cuanto a su estructura, su papel, sus funciones), si bien en un contexto que algunos califican como novedoso.⁴

De esta manera, el caso de la Guardería ABC debe entenderse en el contexto más amplio que tiene que ver con el debate actual sobre el Estado, en cuyos extremos puede identificarse dos posturas enfrentadas. Una de ellas considera que la globalización ha de llevar a la disolución del Estado, mientras que la otra sostiene que el Estado se está transformando de diversas maneras, en una especie de adaptación a los procesos y fenómenos identificados con la globalización.⁵ Por otro lado, dentro del debate sobre la globalización (al que no entraremos en este momento),⁶ destaca la discusión sobre un término relativamente nuevo, que alude a

³ Recordar, por ejemplo, el libro de Evans, Rueschemeyer, Peter B. *et al.* (coeds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

⁴ Sobre una discusión entre quienes afirman el carácter “novedoso” de los procesos identificados con la globalización y quienes lo niegan, se puede consultar el trabajo de Held, David y McGrew, Anthony, *Globalización/antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Barcelona, Paidós, 2006, pp. 15-20.

⁵ Entre otros, Prakash y Hart han reseñado el debate entre los que piensan que ante la globalización, el Estado ha llegado a su fin; el Estado no es afectado; y el Estado se “rearticula”. Prakash, Aseem y Hart, Jeffrey (coeds.), *Globalization and Governance*, Londres, Routledge, 1999, pp. 12-15.

⁶ Para una revisión de este debate se puede consultar los trabajos de Held, David y McGrew, Anthony, *op. cit.*, nota 4; Petras, James y Veltmeyer, Henry, *La globalización desenmascarada*, México, Porrúa, 2003; y Held, David, *La democracia y el orden global*, Barcelona, Paidós, 1997.

una complejidad de fenómenos vinculados con el poder y el derecho en el mundo actual. Ese término es el de gobernanza.⁷

No es este el lugar para hacer un análisis exhaustivo del surgimiento y evolución del concepto de gobernanza. Simplemente nos limitaremos a mencionar que el concepto de gobernanza y dos términos asociados a ella, como lo son la privatización y la llamada “nueva” regulación (toda una variedad de instrumentos regulatorios “nuevos”, como la regulación por contrato), forman parte de esos modelos de solución de problemas, generados y difundidos en una estructura social mundial en la que ciertos agentes juegan un papel fundamental, caracterizado por su capacidad para impulsar ciertos modelos, y en la que los Estados tienen una gran responsabilidad respecto de sus sociedades como receptores de aquéllos.

Además, cabe mencionar que detrás de los debates sobre la privatización y la “nueva regulación” está el tema de la distinción entre “lo público” y “lo privado” en las sociedades contemporáneas. Esta discusión es relevante en nuestro estudio debido a la idea de que la “contractualización de los servicios públicos”, contenida en el concepto de la “nueva regulación”, tiene el potencial de extender “lo público” a ámbitos de actividad desempeñados por particulares, a través de los estándares contractuales que se puede establecer, y del monitoreo sobre las prácticas de ejecución de los contratos. *Potencia* que no necesariamente ha de convertirse en *acto*, pues esto depende de una serie de condiciones políticas y administrativas a las que también nos referiremos.

⁷ Como ejemplos de la extensa literatura sobre gobernanza, citamos los siguientes trabajos: Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008; Kooiman, Jan, *Governing as Governance*, Londres, SAGE Publications, 2003; Closa Montero, Carlos, “El Libro Blanco sobre la gobernanza”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 119, enero-marzo de 2003; UNDP, *Reconceptualising Governance*, Discussion Paper núm. 2, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, UNDP, Nueva York, enero de 1997; OECD, *Governance in Transition, Public Management Reforms in OECD Countries*, París, 1995.

Ahora bien, las anteriores reflexiones son relevantes, en virtud de que el desarrollo de los acontecimientos que derivó en la tragedia de la Guardería ABC involucra, por una parte, la transferencia de una responsabilidad pública (la provisión del servicio de guarderías, en los términos de la Ley del Seguro Social) a particulares. Por otro lado, implica también la existencia de un instrumento de “gobernanza contractual” como lo es el convenio de subrogación suscrito entre el IMSS y la Guardería ABC, S. C.

Asimismo, es posible afirmar que la transferencia del servicio público de guarderías a particulares, parece estar vinculada (por lo menos en parte), con un modelo generado a nivel global y adoptado por el Estado mexicano. Decimos que en parte porque en realidad el régimen de subrogación existe desde el origen mismo del IMSS. Sin embargo, la gran expansión en el empleo de este régimen (en el caso de las guarderías) se dio a partir del año 2000, en el marco de una reforma del sector salud diseñada de acuerdo con un esquema impulsado por el Banco Mundial.⁸

Por ello es que un análisis del caso de la Guardería ABC debe referirse a algunos aspectos del marco general y antecedentes de la “privatización” de algunos servicios que en principio son responsabilidad de las instituciones públicas de seguridad social, para después examinar algunos datos relevantes relacionados con el régimen de subrogación aplicable a la provisión del servicio no sólo de guarderías, sino de otro tipo de servicios que, en principio, corresponde al IMSS prestar.

Debemos aclarar, para finalizar esta introducción, que nuestra contribución no pretende rechazar de manera absoluta y por principio modelos aplicados en la reforma del sector público de muchos países (incluido el nuestro), de los cuales forman parte, por ejemplo, las privatizaciones o las formas de gestión indirecta de servicios públicos, y las medidas para introducir racionalidad gerencial en el sector público. Al contrario, reconocemos, como

⁸ Laurell Asa, Cristina, “El Banco Mundial en la reforma de los servicios médicos del IMSS”, *Salud Problema*, nueva época, año 3, núm. 4, junio de 1998, p. 58.

señala Aguilar, que estas medidas han sido una respuesta a los problemas crecientes de operación del gobierno, al déficit fiscal creciente, a la calidad incierta de servicios públicos, a los efectos de políticas económicas erróneas, a la ineficiencia e irresponsabilidad pública de los gobiernos, que produjo en muchos países la desconfianza de los ciudadanos en relación con la capacidad y la seriedad directiva de los gobiernos.⁹

Nuestra intención es, más bien, advertir la conveniencia de realizar un detallado y cuidadoso análisis contextual, crítico, previo a la adopción de fórmulas y medidas como las arriba referidas; y, por otro lado, hacer notar la necesidad de acompañarlas de programas de desarrollo de las instituciones políticas y de las administraciones públicas en los tres niveles de gobierno de nuestro sistema federal, que además involucren a la sociedad. No se defiende a ultranza al sector público en este trabajo como proveedor único y monopolístico, de servicios. Se plantea, en cambio, la necesidad de crear un régimen en el cual, cuando se considere conveniente y adecuada la participación de actores no estatales en la provisión de servicios públicos, el legislador, la administración pública e incluso los tribunales contribuyan a crear un ambiente regulatorio que vele por el interés general.

II. GLOBALIZACIÓN Y DIFUSIÓN DE MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La globalización está teniendo un impacto sobre los Estados nacionales. En otras palabras, los cambios y procesos que ocurren dentro y alrededor del Estado en el mundo actual (identificados con el concepto de globalización), han venido provocando una serie de transformaciones en el Estado mismo. No obstante, esto no significa que el Estado-nación esté desapareciendo, ni que se esté disolviendo su poder de regulación y de organización de las conductas sociales. Más bien, el Estado retiene hoy día sus características básicas como Estado territorial, Estado constitucional,

⁹ Aguilar Villanueva, Luis F., *op. cit.*, nota 7, p. 140.

Estado nación democrático y Estado intervencionista, si bien cada vez más comparte responsabilidades en la provisión de seguridad física, seguridad jurídica, autodeterminación democrática y bienestar social con instituciones al nivel internacional. Así, en cada vez más casos, los Estados están entrelazados con nuevos sitios de responsabilidad.¹⁰

Lo anterior es ilustrado por el concepto de gobernanza, que en su sentido descriptivo nos muestra cómo, en los hechos, actores no gubernamentales como empresas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales, tienen hoy día una gran capacidad de decisión e influencia en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios públicos; a su vez, y al tenor de esta tendencia, han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios.¹¹

Asimismo, en su sentido prescriptivo, el concepto de gobernanza se identifica con ciertos procesos referidos a verdaderos modelos de solución de problemas sociales, generados y difundidos en una compleja estructura social mundial, dinámica, competitiva y conflictiva, que tiene como actores a los propios Estados, pero —reitero— también a entidades como organismos internacionales de diverso tipo, empresas transnacionales, ONG's nacionales e internacionales, instituciones académicas, *think-tanks*, comunidades científicas y de expertos, entre otros.

La privatización y toda una variedad de instrumentos regulatorios “nuevos” como la regulación por contrato, forman parte de esos modelos de solución de problemas, generados y difundidos en una estructura social mundial en la que ciertos agentes juegan un papel fundamental, caracterizado por su capacidad para impulsar ciertos modelos. Entre esos agentes se encuentran ins-

¹⁰ Véase el trabajo de Hurrelmann, Achim *et al.* (eds.), *Transforming the Golden-Age Nation State*, MacMillan, 2007, p. 199.

¹¹ Recordar el análisis de Aguilar referido *supra* nota 7.

tuciones como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI); o bien, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que, como se ha referido, promueven (prescriben) ciertas ideas acerca de lo que ha de considerarse las “mejores prácticas” o el “buen gobierno” en la resolución de una diversidad de problemas que enfrentan los países. Los Estados, por su parte, adoptan, modifican o resisten dichos modelos dependiendo de una serie de características de sí mismos, de sus sociedades y sus procesos políticos y económicos, o bien de su localización geopolítica y regional.¹² Manifestación de ello es que algunos países del este asiático, han podido adoptar medidas distintas a las del modelo promovido por el Consenso de Washington cuando lo han considerado pertinente para el interés nacional, con resultados positivos.¹³

Finalmente, y tratando de enfocar nuestra atención en el fenómeno de la “cotractualización de los servicios públicos”, nos permitimos plantear una serie de preguntas que reflejan una inquietud en relación con la adopción a-crítica de ciertos modelos, y

¹² Held, *op. cit.*, nota 4, pp. 165 y 166.

¹³ En su explicación de la reacción de algunos países ante las recomendaciones del llamado Consenso de Washington, Stiglitz explica: “Las políticas del Consenso de Washington enfatizaron la privatización, pero los gobiernos nacionales y locales ayudaron a crear empresas eficientes que desempeñaron un papel crucial en el éxito de varios países. Según el Consenso de Washington, las políticas industriales, mediante las cuales los Estados procuran bosquejar la futura dirección de la economía, son un error. Pero los gobiernos del este asiático las tomaron como una de sus principales responsabilidades. En particular, pensaron que si iban a cerrar la brecha de ingresos que los separaba de los países más desarrollados tendrían que cerrar la brecha del conocimiento y la tecnología, y para ello diseñaron políticas de educación e inversión. Las políticas del Consenso de Washington no atendieron a la desigualdad, pero los gobiernos del este asiático trabajaron activamente para reducir la pobreza y limitar el crecimiento de la desigualdad, porque creían que esas políticas eran importantes para preservar la cohesión social y que dicha cohesión social era necesaria para generar un clima favorable a la inversión y el crecimiento. En términos más generales, las políticas del Consenso de Washington apuntaban a un papel minimalista del Estado, mientras que en el este asiático los Estados ayudaron a perfilar y dirigir los mercados”, Stiglitz, Joseph E., *El malestar con la globalización*, México, Taurus, 2006, p. 125.

que de alguna forma nos dan la apertura hacia la siguiente sección del presente ensayo:

- ¿qué impacto puede tener la nueva perspectiva de la gobernanza en países con sociedades civiles débiles y poco organizadas, en las que tradicionalmente han existido grupos de interés particulares muy poderosos, y que no han desarrollado poderes públicos con capacidad y fortaleza suficiente para imponer una disciplina social en aras de defender y hacer prevalecer los intereses generales?
- ¿qué consecuencias puede tener el dar por supuestas ciertas condiciones de certidumbre, estabilidad y racionalidad de los actores implícitas en algunas de las recomendaciones (por ejemplo, de la nueva gestión pública)?¹⁴
- ¿qué tan exportable es el modelo de la nueva gestión pública, y qué tan viable es en función de las peculiaridades de los países de América Latina, como el “exceso de informalidad”; la prevalencia de sistemas de tipo clientelar o patrimonialista, una cultura administrativa que busca y permite privilegios, discrecionalidad, nepotismo, búsqueda de rentas; la debilidad del Estado de derecho; la ausencia de mecanismos de supervisión, donde los procedimientos escritos pueden ser desechados; la ausencia de cuerpos de ad-

¹⁴ En la década de los noventa del siglo XX, el énfasis de la reforma administrativa se concentró en el tema de la organización, operación, formas de trabajo y prácticas de la administración pública. Fue así como tomó forma lo que a la postre se identificaría como la Nueva Gestión Pública (NGP), que en la definición de Andrea López en esencia se configuró en cuanto conjunto de iniciativas de reforma de la gestión pública, en las estructuras y procesos de organización del sector público para mejorar su funcionamiento; y que se caracterizó por la aplicación de las tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas, la racionalización de estructuras y procedimientos, la revisión de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos. Véase López, Andrea, “La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual”, México, INAP, Documento núm. 68, serie I: Desarrollo institucional y reforma del Estado, p. 9, http://www.inap.gov.do/images/stories/La_Nueva_Gestion_Publica.pdf

ministradores de carrera regidos por sistemas de mérito, la “discontinuidad” y “pérdida de memoria institucional”, así como problemas de coordinación e inestabilidad?

- ¿cuáles son los riesgos que los esquemas flexibles, descentralizados, delegativos, pueden tener en cuanto a la fragmentación del gobierno, la pérdida de coherencia y consistencia en las políticas en contextos de administraciones públicas como las que caracterizan a América Latina?
- ¿que problemas pueden derivar de la implementación de instrumentos como el *contracting out* en la prestación de servicios públicos, en condiciones en las que no existen mercados competitivos entre los oferentes; tampoco procedimientos de contratación gubernamental abiertos y verificables; ni una sólida experiencia y pericia en la administración de contratos?

Todas estas preguntas y dudas nos permiten ir perfilando un marco teórico crítico, que nos permita generar una interpretación acerca de las razones y circunstancias que pueden haber contribuido a la producción de la tragedia de la Guardería ABC.

Ahora bien, las actividades realizadas por las guarderías del IMSS constituyen un servicio público. Esto significa que en relación con ellas ha habido un reconocimiento colectivo de la existencia de una necesidad general (de los trabajadores bajo el régimen del IMSS, cuyos hijos requieren ser atendidos durante la jornada de trabajo de los primeros), así como una valoración y decisión del Estado (expresada en la Constitución y en la Ley de Seguridad Social) de satisfacerla, invistiendo a la administración pública (el IMSS) de potestades para hacerlo.

Sin embargo, lo público no es sinónimo de lo estatal. Es decir, actores privados pueden hacerse cargo de lo público y el derecho administrativo ha diseñado diversos instrumentos para que ello sea posible. Los regímenes de la llamada “gestión indirecta” de servicios públicos forman parte de dichos instrumentos, y entre

ellos se encuentran los convenios de subrogación de las guarderías del IMSS.

Como acto jurídico complejo, la subrogación contiene un elemento reglamentario y otro contractual. El primero implica que el IMSS tiene la potestad de regular, controlar, vigilar la prestación del servicio de guarderías, a través, por ejemplo, de normas como el Acuerdo del Comité Técnico del IMSS número 602/2002 del 13 de noviembre de 2002 (modificado por el Acuerdo 159/2003 de fecha 23 del 2003 del propio Comité).

Asimismo, la delegación de la prestación del servicio público, bajo el régimen de subrogación, no implica la delegación de la titularidad de las competencias de la administración pública, ni de la responsabilidad, en última instancia, en relación con la calidad, eficiencia y seguridad en la operación del servicio. En este punto, el aspecto reglamentario del régimen de subrogación es esencial para cuidar el elemento “público” en el marco del régimen de subrogación. Es decir, del ejercicio eficaz de esas potestades (de control, vigilancia, monitoreo) depende el cuidado de “lo público” en dicho esquema.

Pero el cuidado de “lo público” también depende del respeto a los principios de concurrencia, isonomía, competencia, imparcialidad, transparencia y publicidad¹⁵ en los procedimientos de adjudicación de los contratos o convenios de subrogación. Dichos principios, articulados dentro de la normativa y el procedimiento de licitación pública, buscan defender y promover el interés público.

Por ello es que las excepciones a la licitación pública, como la adjudicación directa (cual fue el caso de la Guardería ABC), deben estar sujetas a un régimen más estricto, en el cual las causales que las permiten se establezcan con mayor precisión; y en el que se exija también que la decisión de adjudicar directamente esté ampliamente justificada en el expediente respectivo. De no existir

¹⁵ Fernández Ruiz, Jorge y Herrera García, José Alfonso, *Teoría y praxis de la contratación administrativa. El caso del estado de Guerrero*, México, UNAM, 2004, pp. 25 y 26.

estas condiciones, se abre la puerta a la desprotección del interés público y a la prevalencia de intereses privados involucrados en la prestación del servicio público subrogado.¹⁶

En nuestra opinión, lo sucedido en la Guardería ABC, no es ajeno a la existencia de un esquema de adjudicación directa basado en causales imprecisas y a la falta de un deber de justificación amplia, relativo a la decisión de optar por esta alternativa, y no por la licitación pública. Asimismo, lo sucedido tampoco es ajeno a la forma en que se ejercen (o se dejan de ejercer) las potestades del IMSS (pero también otras autoridades municipales y estatales), correspondientes al elemento reglamentario del régimen de subrogación (vigilancia, control, monitores y, en su caso, sanción). Todas estas son piezas fundamentales para entender cómo es que se fue integrando un escenario que, junto con otros desafortunados factores, llevaron a la tragedia ocurrida el 5 de junio de 2009 en la Guardería ABC.

Debemos aclarar, sin embargo, que lo anterior no significa que rechacemos de manera absoluta y por principio las privatizaciones o las formas de gestión indirecta de servicios públicos (ni tampoco los esfuerzos por introducir racionalidad gerencial en el sector público). Al contrario, reconocemos, como señala Aguilar, que estas medidas han sido una respuesta a los problemas crecientes de operación del gobierno, al déficit fiscal creciente, a la calidad incierta de servicios públicos, a los efectos de políticas económicas erróneas, a la ineficiencia e irresponsabilidad pública de los gobiernos, que produjo en muchos países la desconfianza de los ciudadanos en relación con la capacidad y la seriedad directiva de los gobiernos.¹⁷

Nuestro apunte, como explicamos desde la introducción de este trabajo, es una nota de cuidado, de precaución, que sostiene, por un lado, la conveniencia de un detallado análisis contextual,

¹⁶ La Recomendación 49/2009 de la CNDH relativa al caso de la Guardería ABC ha documentado una serie de irregularidades en la adjudicación y la administración del contrato de subrogación respectivo.

¹⁷ Aguilar, *op. cit.*, nota 7, p. 140.

crítico, previo a la adopción de fórmulas y medidas como las arriba referidas; y, por otro, la necesidad de acompañarlas de un programa más acabado e integral de desarrollo de las instituciones políticas y de las administraciones públicas en los tres niveles de gobierno de nuestro sistema federal, que además involucre a la sociedad. Nuestra apuesta no es por la defensa a ultranza del sector público como proveedor único, monopólico, de servicios, sino por un régimen en el cual, cuando se considere necesaria y conveniente la participación de actores no estatales en la provisión de servicios públicos, el legislador, la administración pública e incluso los tribunales contribuyan a crear un ambiente regulatorio que vele por el interés general.

Debemos mencionar también que la prestación de servicios públicos por particulares abre cuestionamientos acerca del trazado de la línea entre “lo público” y “lo privado”; amén de incidir sobre temas de responsabilidad pública y privada y la rendición de cuentas de los distintos tipos de proveedores del servicio. Pero en el nivel más general, la privatización y la gestión indirecta de los servicios públicos parecen enfrentar una lógica mercantil que choca (o puede chocar) con la lógica pública que obedece (o debería obedecer) al interés común de satisfacción de necesidades y garantía de derechos. Sin embargo, lo anterior no necesariamente tiene que suceder así. El Estado debe diseñar mecanismos de intervención que “publifiquen” la acción de los particulares que presten servicios públicos, que les comprometan con objetivos públicos, a cambio de tener acceso a oportunidades lucrativas en la generación de bienes y servicios que de otra manera podrían ser provistos directamente por el Estado. Como afirma Freeman, en lugar de comprometer normas de la democracia como la rendición de cuentas, el debido proceso, igualdad y racionalidad, por medio de medidas de “publificación” se puede extender esas normas a actores privados a través de vehículos como el proceso presupuestal, la regulación y el contrato.¹⁸

¹⁸ Recordemos que la autora aclara que esto “puede” o “no puede” suceder, porque la circunstancia de que el Estado pueda efectivamente imbuir a ac-

Por otro lado, no debe perderse de vista que muchos servicios públicos están vinculados con los derechos sociales de los ciudadanos (ciertamente, tal es el caso del servicio público de guarderías del IMSS). En estos casos, la eficacia del derecho social respectivo, el ejercicio del mismo por parte de sus titulares, depende de la provisión del servicio público. Y la provisión de servicios públicos por parte de particulares, no debe convertirse en pretexto para desvincular al Estado de su calidad de responsable y garante primario de los derechos sociales. Esto, además, ha de justificar y legitimar los mecanismos de “publicación” que se pudieran crear.

Por último, debemos recordar que (y aquí seguimos la perspectiva de Gurza), lo público no es sinónimo de lo estatal.¹⁹ Es decir, tanto actores privados pueden hacerse cargo de lo público (una necesidad pública, considerada así en cuanto producto de una valoración social avalada por el Estado), como actores estatales pueden con su actuación no conducirse conforme al contenido ético inherente en el concepto de lo público (o sea, pueden no conducirse “para beneficio del todo social”, y ejercer sus funciones estatales de manera no transparente, fuera de la vista de todos y sin entregar cuentas al público). En otras palabras, el hecho de que una tarea socialmente relevante se encuentre atribuida a “órganos públicos” o a “servidores públicos”, no necesariamente significa que en su desempeño real, dichos actores estatales actúen en beneficio del “interés público”. Bien puede suceder que actúen en beneficio de ciertos intereses privados (de ellos como particulares, o de otras personas). Llevado al terreno de los convenios de subrogación, esto significa que uno de los retos que enfrenta el Estado mexicano es crear un ambiente administrativo y regulatorio que garantice que los actores estatales y no estatales

tores privados con normas públicas que se atribuyen al gobierno, es algo que éstos pueden resistir y resentir. Freeman, Jody, “Extending Public Law Norms Through Privatization”, *Harvard Law Review*, Massachusetts, vol. 116, núm. 5, marzo de 2003, pp. 1285 y 1286.

¹⁹ Gurza Lavalle, Adrián, “Lo público, un descuido de la administración pública”, *Estudios Políticos*, México, núm. 5, 1994, pp. 138 y 146-148.

encargados de lo público, se desempeñen en función y garantía de los intereses públicos (lo cual no es incompatible con la obtención de un beneficio económico por parte de los concesionarios o subrogatarios).

En suma, consideramos que debiera darse una reflexión en torno al concepto de gobernanza que concentre su atención en la relevancia de las condiciones y el contexto, para el efecto de medir de alguna manera el impacto que las distintas opciones de política pública (los distintos *modelos*), pueden tener en las diversas sociedades. Y es que, si bien el concepto de gobernanza comprende las dimensiones de Estado, sociedad civil y sector privado, no ha tomado suficiente cuenta de la existencia de relaciones asimétricas entre los diferentes actores (poseen y controlan recursos y poderes diferenciados), y las relaciones de conflicto que entre ellos se entablan. La conducción de los asuntos públicos, la organización de la acción colectiva para la resolución de los problemas del conjunto social, es en realidad un proceso conflictivo en el que se enfrentan gran variedad de intereses, apoyados en poderes, capacidades y recursos distintos.

Dicho lo anterior, resulta interesante apreciar cómo, a través de su análisis relativo a los procesos de privatización impulsados por el FMI y aplicados con decisión por muchos Estados, Stiglitz entrevé los peligros que se pueden dar a raíz de un contexto caracterizado por un desequilibrio en las relaciones de fuerza entre quienes participan en lo que Scott llamaría el “espacio regulatorio”:

El FMI arguye que es muy importante privatizar a marchas forzadas; más tarde se verá el momento de ocuparse de la competencia y la regulación. Pero el peligro estriba en que una vez generado un grupo de interés éste cuenta con el incentivo, y el dinero, para mantener su posición monopólica, paralizar las regulaciones y la competencia y distorsionar el proceso político. Existe una razón natural por la cual el FMI ha estado menos preocupado por la competencia y la regulación de lo que podría haber estado. La privatización de un monopolio no regulado puede aportar más dinero al Estado y el FMI enfatiza más

los temas macroeconómicos, como el tamaño del déficit público, que los estructurales, como la eficiencia y competitividad de la industria. Fueran o no los monopolios privatizados más eficientes que los estatales a la hora de producir, a menudo resultaron más eficientes a la hora de explotar su posición dominante: el resultado fue que los consumidores sufrieron.²⁰

En otras palabras, las privatizaciones que no toman en cuenta un contexto caracterizado por la ausencia o deficiencia de mecanismos de regulación estatal pueden llevar a la creación de situaciones monopólicas; a distorsionar el libre mercado y a debilitar aún más las capacidades regulatorias del Estado. Puede afirmarse entonces que Stiglitz coincidiría con Scott, cuando éste afirma que en el extremo, la idea de un “espacio regulatorio” en el que coexisten actores estatales y actores privados en una situación de desequilibrio en favor de los segundos, puede llevar a que los “procesos regulatorios puedan estar dominados por los actores privados que no tienen ninguna autoridad formal”.²¹

III. REFLEXIONES FINALES

La reflexión que venimos desarrollando en este ensayo es útil para entender el contexto normativo e institucional del régimen de subrogación de las guarderías del IMSS. En efecto, la reforma del IMSS impulsada desde la década de los noventa, vinculada al desarrollo y a la extraordinaria expansión del régimen de subrogación de las guarderías del propio Instituto, no es ajena a ciertos modelos impulsados por diversas agencias financieras internacionales (y no sólo por ellas). De esta manera, la reforma del IMSS puede ser interpretada como parte de la adopción de un modelo de solución de problemas relacionados con la economía de la salud, generada en círculos internacionales (específicamente, el Banco

²⁰ Stiglitz, Joseph E., *op. cit.*, nota 13, p. 84.

²¹ Scott, Colin, “Analysing Regulatory Space: Fragmented Resources and Institutional Design”, *Public Law*, Londres, 2001, pp. 330-337.

Mundial) y adoptada por México, en los términos que ha explicado Laurell.²² Este hecho, además, puede interpretarse como parte de lo que Held ha denominado la “internacionalización del proceso de elaboración de decisiones políticas”, lo cual ha dado lugar a una notable tensión entre la idea de Estado —centrado en la política nacional y en las instituciones nacionales— y la naturaleza del proceso de elaboración de decisiones a nivel internacional.²³

Asimismo, el modelo de subrogación de guarderías implica la existencia de un instrumento de “gobernanza contractual”, cuyo análisis resulta muy relevante para la presente reflexión. En efecto, un análisis más cuidadoso de los contratos públicos que permiten a los particulares prestar o realizar servicios y funciones públicas puede servir para ilustrar la importancia de medir sus efectos en función del contexto. Es decir, el contrato público puede ser un instrumento de regulación, *si hay las condiciones* para que su adjudicación se realice en función del mejor cuidado de las necesidades públicas y para que opere un monitoreo y supervisión eficaz sobre su ejecución. Pero si esas condiciones no se dan, entonces el interés público puede ser hecho a un lado y dar así lugar a la prevalencia de los intereses particulares involucrados. Llevado al terreno de los convenios de subrogación de las guarderías del IMSS, la anterior observación nos permite sostener que ante un escenario caracterizado por la falta de dichas condiciones, lo

²² Laurell, *op. cit.*, nota 8.

²³ “Las operaciones del FMI y del Banco Mundial ofrecen interesantes ilustraciones de algunos de los temas más controvertidos que plantean las organizaciones internacionales. Si bien el FMI fue fundado en 1944 durante la Conferencia de Breton Woods para supervisar las reglas globales que gobernaban las relaciones monetarias y de cambio, su principal propósito actualmente es suministrar recomendaciones técnicas, orientaciones económicas y préstamos financieros a las economías con graves dificultades, especialmente las del mundo en desarrollo... En la mayoría de los casos, el acceso a la asistencia financiera del FMI está sujeto a condiciones específicas, habitualmente conocidas como el principio de ‘condicionalidad’. A todo gobierno que pretenda obtener su ayuda financiera, el FMI le requerirá que restrinja la expansión del crédito, achique el gasto público, limite los salarios y los empleos del sector público, devalúe su moneda y reduzca los programas de asistencia social”, Held, David, *op. cit.*, nota 6, pp. 140 y 141.

que veremos será un conjunto de actores (estatales y no-estatales) actuando en beneficio de algunos intereses privados.

En el caso de la Guardería ABC, la serie de irregularidades documentadas por la recomendación de la CNDH nos permite concluir que: se descuidó el interés público (adjudicar el servicio a quien mejor garantice la provisión del servicio, en las mejores condiciones de seguridad, higiene, localización, etcétera); y se benefició el interés privado de los particulares subrogatarios (obtener ganancias económicas, aun sin cumplir con las condiciones legales para la provisión del servicio de guardería); por no hablar de la posibilidad de algún interés privado (como hipótesis, pues esto no está probado en el caso), de los actores estatales involucrados que haya salido beneficiado con la adjudicación del contrato o en el proceso de su monitoreo y supervisión. Y esto nos permite entender el convenio de subrogación IMSS-Guardería ABC como una especie de microespacio regulatorio, con todas sus potencialidades, y con todos los riesgos señalados por Scott.²⁴

Consideramos que el examen del caso de la Guardería ABC permite señalar que en el tema de la contratación pública, hay toda una agenda abierta en cuanto a cambios normativos por realizar y temas por explorar y analizar en el caso de México, para el efecto de contribuir a generar las condiciones que el esquema de “regulación por contrato” funcione. En dicha agenda, algunos temas se refieren al régimen de la contratación pública en sí mismo (perspectiva interna), y otros al contexto político, administrativo y cultural de los contratos públicos (perspectiva externa).

En la perspectiva interna, y tomando como base el ilustrativo ensayo del administrativista argentino Luis Cordero Vega,²⁵ podemos hacer la siguiente sistematización de temas para la agenda referida:

²⁴ Scott, Colin, *op. cit.*, nota 21.

²⁵ Cordero Vega, Luis, “Los contratos públicos como medio de intervención y regulación estatal”, en Fernández Ruiz, Jorge y Santiago Sánchez, Javier (coords.), *Contratos administrativos*, México, UNAM, 2007, pp. 46-66.

En lo normativo:

A. Revisar las normas sobre procedimientos de adjudicación de contratos, para garantizar que sean verdaderamente públicos, transparentes y competitivos en la selección de los participantes;²⁶

B. Establecer reglas y pautas claras de evaluación y monitoreo de la ejecución de los contratos;

C. Diseñar fórmulas para que algunos aspectos de la toma de decisiones que el derecho administrativo exige de los actores públicos, como la transparencia, ecuanimidad, participación, consistencia, racionalidad e imparcialidad, se exija también de los particulares cocontratantes;

D. Determinar con toda precisión cuáles son los requerimientos legales a los que han de ajustarse los actores privados que desempeñan funciones públicas.

En la agenda de investigación académica:

A. Estudiar a los contratos públicos como un instrumento posible de intervención;

B. Revisar las categorías tradicionales del derecho administrativo para explicar la participación de actores privados en funciones públicas;

C. Examinar al contrato administrativo como modelo de intervención administrativa que permite más flexibilidad, e identificar y evaluar las consecuencias de largo alcance generadas por este método de regulación;

D. Estudiar la tensión entre el organismo público que adjudica un contrato público a un particular y los que tienen las facultades de supervisión y monitoreo de la ejecución del contrato, así como la capacidad que el actor privado cocontratante tiene para interpretar y aplicar las reglas del contrato, dándoles contenido práctico.

²⁶ Nos referimos aquí a la necesidad de establecer estándares más precisos acerca del tipo de criterios que pueden justificar las excepciones a la regla general de adjudicación previa licitación en la contratación pública no se establecen; así como la necesidad de que existan y funcionen los mecanismos para garantizar que aquellos estándares se apliquen.

co y atenuando la línea divisoria entre la elaboración de políticas públicas y la implementación de funciones;

E. Analizar las situaciones bajo las cuales el ejercicio de funciones gubernamentales por parte de actores privados puede crear también conflictos de interés entre los fines privados y los públicos por la ausencia de responsabilidad o la pérdida de otros valores del derecho administrativo como la participación y la imparcialidad;

F. Definir criterios para determinar cuándo los actores privados deben ser tratados como públicos;

G. Determinar en qué medida o grado se pueden ver frustrados los beneficios de la participación privada en la provisión de servicios y funciones públicos (como el conocimiento experto, la capacidad de innovación y eficiencia), debido a la imposición de controles a los que típicamente están sujetos los entes públicos

H. Reorientar el derecho administrativo hacia el estudio de actuaciones público-privadas complejas que caracterizan la relación contemporánea, y recoger en las categorías tradicionales del derecho administrativo el rol del sector privado como descubridor de hechos, elaborador de políticas y administrador;

I. Identificar y analizar las hipótesis y circunstancias bajo las cuales debiera preferirse los medios de intervención tradicionales del derecho administrativo, y no los contratos públicos con particulares.

En suma, se trata de crear las condiciones normativas e institucionales para que instrumentos de *contracting out* empleados en la prestación de servicios públicos, puedan generar beneficios reales. Debe, por tanto, crearse mercados verdaderamente competitivos entre los oferentes y diseñarse procedimientos de contratación gubernamental abiertos y verificables.

Pero la perspectiva externa nos lleva a otro terreno de reflexión. En este caso, se trata de idear la forma de generar un ambiente regulatorio adecuado para que la administración pública pueda establecer estándares contractuales y monitorear eficazmente las prácticas de ejecución de los contratos celebrados con los provee-

dores (privado) del servicio (público). Esto es, cuando se analiza con mayor profundidad el caso de la Guardería ABC, puede concluirse que el problema no está en el régimen de subrogación en sí mismo, sino en lo que ha identificado la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en su diagnóstico sobre las “Áreas de opacidad y riesgo en el Estado federal mexicano”.²⁷ Es decir, el problema está en una “inadecuada e insuficiente regulación y supervisión del Estado”, en la ausencia de una “administración eficiente de todas las autorizaciones emitidas”, en la carencia de “personal suficiente y especializado para supervisar, verificar, vigilar, inspeccionar y dar seguimiento al cumplimiento cabal de las obligaciones por parte de los particulares”. El problema está en la ausencia de mecanismos eficientes para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en todos los ámbitos de la gestión pública; en última instancia, en la debilidad de los entes públicos encargados de las funciones de regulación y supervisión de las actividades y procesos que han sido delegados a particulares. Como afirma el diagnóstico de la ASF, todas estas carencias y debilidades generan distorsiones en los objetivos, propósitos y metas de las políticas públicas, propicia la discrecionalidad en las decisiones y autorizaciones, e invita a la negligencia, al dispendio, a la ineficiencia y al mal uso de los recursos públicos, lo que facilita el contubernio y las prácticas de corrupción.²⁸

En nuestra opinión, el gran tema es la debilidad del Estado en nuestro país. En un momento en el que se debate sobre el impacto de la globalización sobre los Estados modernos (en el que para algunos el Estado se diluye y para otros se transforma), en México debemos entrar en esta discusión teniendo en cuenta que todavía hay asuntos y temas más básicos relativos a la construcción de nuestro Estado y que, vale decirlo, forman parte de las especificidades del contexto regional.

²⁷ Auditoría Superior de la Federación, *Áreas de opacidad y riesgo en el Estado federal mexicano. Oportunidades de mejora*, México, 2009, pp. 68-72.

²⁸ *Idem*.

Por último, debemos mencionar un tema que el referido diagnóstico de la ASF ya apuntaba, y que constituye una cuestión esencial, no resuelta en la agenda nacional, y que a nivel general puede identificarse con el tema del *desarrollo administrativo*. Esto es, la creación de un aparato administrativo profesional, eficiente y eficaz, capaz de implementar de manera consistente las políticas públicas, en todos los niveles de nuestro sistema federal, lo cual es todavía un objetivo pendiente de alcanzar en el México actual.

En cuanto a este aspecto, podemos decir con Riggs que la evolución de estructuras administrativas del Estado es un proceso complejo, atravesado por dos dinámicas básicas, una política y otra técnica. Ambas se combinan en un solo proceso de creación de patrones de conducta, instituciones, división del trabajo y relaciones entre las diferentes estructuras del Estado. La dinámica política se relaciona con la definición de la esfera válida de acción de la administración pública frente a la sociedad, así como a la definición de poderes entre las agencias administrativas, la creación de valores que orienta a los distintos segmentos de la burocracia y a la funcionalidad de la administración pública para el orden político existente. La dinámica técnica se refiere a la introducción de racionalidad gerencial en la organización y procesos internos de las agencias públicas; tiene que ver con elementos como la organización del flujo del trabajo, la distribución de la carga de trabajo, las etapas y las secuencias del proceso de trabajo, la racionalización de la infraestructura física, entre otros aspectos organizacionales. Sin embargo, la separación de estas dos dinámicas es meramente analítica, pues en realidad están íntimamente amalgamadas, ya que interactúan en la generación de lo que puede denominarse desarrollo administrativo.²⁹

²⁹ Para Riggs, el desarrollo administrativo de un Estado implica una compleja transformación sociopolítica. Este autor, sin llegar a dar una definición definitiva de lo que desarrollo administrativo significa, sugiere los elementos de una posible definición. Primero, significa un patrón de efectividad creciente en la utilización de los medios disponibles para lograr los fines planteados. Pero admite que esto puede ser la consecuencia del desarrollo administrativo, y no

En otras palabras, no alcanzaremos un mejor nivel de desarrollo administrativo si no se conjugan la decisión y la conducción políticas necesarias que la realización de tal proyecto conlleva, con los diseños técnicos y organizacionales más adecuados para tal efecto. Y el reto no es menor, como lo demuestra la situación en la que ahora nos encontramos, a casi dos siglos de haber nacido como Estado-nación independiente.

Al parecer, es verdad que la denominada *globalización* está teniendo una serie de efectos e impactos sobre los Estados nacionales. Como ya hemos dicho en diversas ocasiones en el presente ensayo, los cambios y procesos que ocurren dentro y alrededor del Estado en el mundo actual, han venido provocando una serie de transformaciones en el Estado mismo, lo cual no significa que el Estado-nación esté desapareciendo, ni que se esté disolviendo su poder de regulación y de organización de las conductas sociales. Más bien, los Estados retienen hoy día sus características básicas como Estado territorial, Estado constitucional, Estado nación democrático y Estado intervencionista, si bien sus capacidades varían enormemente, en ese mosaico tan diverso formado por los estados que existen en la actualidad. Pero también debemos reconocer que los Estados cada vez más comparten responsabilidades en la provisión de seguridad física, seguridad jurídica, autodeterminación democrática y bienestar social con instituciones y actores de diverso tipo a nivel internacional.

este último en sí mismo. Un segundo elemento, en la visión de Riggs, sería la diferenciación estructural, que ocurre cuando cada una de las etapas en la elaboración de las decisiones de la administración pública obtiene reconocimiento como un procedimiento distinto y, por lo menos en alguna medida, los diferentes roles para la realización de uno o más de esas etapas, se especializan. Un tercer elemento, que es necesario especialmente para lograr la eficacia en la operación de la administración, es el patrón cambiante de interdependencia entre las distintas instituciones, por el que los poderes internos y externos de la administración pública son capaces de revisar el desempeño de las diferentes agencias públicas. Para una discusión más amplia de estos temas, se puede ver el trabajo pionero de Riggs, Fred W., "Administrative Development: An Elusive Concept", en Montgomery, J. and Siffin, W. (eds.), *Approaches to Development, Politics, Administration and Change*, USA, McGraw-Hill Book Company, 1966.

El sentido descriptivo del concepto de gobernanza muestra un ángulo de algunas de las referidas transformaciones del Estado en la era de la globalización. Como se ha sostenido en este ensayo, en los hechos, se puede identificar a una variedad de actores no gubernamentales como empresas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales, que tienen hoy día una gran capacidad de decisión e influencia en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios públicos. Junto a este fenómeno, han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios.

México está inmerso en una compleja estructura social global, que genera y difunde modelos de solución relativos a una gran variedad de problemas que enfrentan las sociedades actuales. En la solución de su problemática particular, el Estado mexicano participa de eso que se ha denominado la “internacionalización del proceso de elaboración de las decisiones políticas”. La reforma del IMSS y la expansión del régimen de subrogación de las guarderías del propio instituto no son ajenas a esos procesos. Sin embargo, y con esto concluimos nuestro análisis, consideramos necesario aclarar que en nuestra opinión, lo sucedido en la Guardería ABC no es atribuible, en última instancia, a la globalización (malvado favorito de muchos), ni a la gobernanza o a la privatización y la “nueva” regulación, ni a agencias u organismos internacionales. Nos debe quedar claro que la tragedia derivó de una problemática esencialmente interna, relacionada con la incapacidad de construir un Estado eficaz y responsable, no digamos ya de un verdadero Estado constitucional y democrático de derecho.