

# Eventos complejos y desastres político-administrativos

La experiencia de la línea 12 del Metro de la Ciudad de México

*Introducción al número temático*

David Arellano Gault, María del Carmen Pardo  
y Mauricio I. Dussauge Laguna\*

Este número especial de *Gestión y Política Pública* estudia un “evento complejo” de la realidad político-administrativa mexicana: la experiencia reciente de la línea 12 (L12) del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México. Los artículos aquí incluidos han sido redactados por investigadores con diversas formaciones e intereses académicos, que sin embargo compartieron la curiosidad intelectual por describir, entender, interpretar y explicar (desde una perspectiva amplia y plural) los acontecimientos circundantes al cierre casi total de la llamada “Línea Dorada”, a tan sólo unos meses de su inauguración. Aunque al momento en que se editaron las versiones finales de estos artículos la L12 había reabierto servicios en todas sus estaciones y había dejado de ser “noticia de primera plana”, los editores y autores seguimos pensando que los procesos de diseño, construcción, puesta en marcha y cierre temporal de la misma claramente ameritan un detallado análisis académico.

\*David Arellano Gault es profesor de la División de Administración Pública del CIDE. Sus intereses de investigación están relacionados con los factores organizacionales de las reformas o propuestas de cambio en administración y políticas públicas. Es nivel III del Sistema Nacional de Investigadores. Correo-e: david.arellano@cide.edu. ORCID: 000-0002-1156-3568. María del Carmen Pardo es profesora asociada de la División de Administración Pública del CIDE. Estudió en la FCPS de la UNAM, en la Universidad Paría II y en la Universidad Iberoamericana. Entre sus obras más recientes están los libros *La modernización administrativa en México* y *Una introducción a la administración pública* (El Colegio de México, 2009 y 2016), e *Implementación de Políticas Públicas. Una antología*, coeditada con Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo (CIDE, 2018). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel III. ORCID: 0000-0002-5301-0507. Mauricio I. Dussauge Laguna es profesor-investigador de la División de Administración Pública del CIDE. Egresado de El Colegio de México, la Maxwell School of Syracuse University y la London School of Economics and Political Science. Es coeditor, con José Luis Méndez, de *Policy Analysis in Mexico* (Policy Press, 2017) y de *Implementación de Políticas Públicas. Una antología*, con María del Carmen Pardo y Guillermo M. Cejudo (CIDE, 2018). Es miembro del SNI, nivel II. ORCID: 0000-0001-7630-1879.

doi: <http://dx.doi.org/10.29265/gyp.v27i3.449>

De hecho, desde que lanzamos la convocatoria para preparar textos sobre la experiencia de la L12 hace más de dos años, los editores estuvimos conscientes de que las contribuciones que al final se publicarían necesariamente quedarían desfasadas de las circunstancias más recientes. Por lo mismo, es posible que algunos de los datos o descripciones que los lectores encuentren en estos artículos no estén completamente al día (algo que por lo demás es imposible de lograr en una publicación académica dictaminada). Sin embargo, también estamos seguros de que las reflexiones y propuestas analíticas que hallarán en cada texto siguen siendo pertinentes. Además, los artículos del número ofrecen una descripción completa y apasionante de una experiencia que no sólo posee una enorme importancia empírica, sino que además ofrece la oportunidad de extraer valiosísimas lecciones en materia de Gestión y Políticas Públicas.

El conjunto de artículos aquí reunidos intenta contribuir, asimismo, al aprendizaje social de largo plazo en por lo menos dos sentidos. Primero, los autores analizan cuidadosamente el caso de la L12 para dejar constancia de los hechos, las variables, los actores y los procesos que han rodeado a dicho evento complejo. Todo esto se hace desde una perspectiva académica interesada en (pero no comprometida con) los desarrollos y vaivenes político-administrativos. En este sentido, más allá de que las fechas hayan caducado y las personas involucradas hayan cambiado de lugar, los lectores encontrarán en estas páginas un buen recuento de lo que pasó y, sobre todo, un muy completo análisis de cómo y por qué pasó, y con qué consecuencias e implicaciones. Segundo, los autores usan la experiencia particular de la L12 como un ejercicio de partida, es decir como un experimento intelectual que podría servir de referencia para impulsar futuros ejercicios similares sobre muchos otros temas de interés nacional (la gripe aviar, Ayotzinapa, la fuga del “Chapo”, el socavón del Paso Exprés, etcétera).

Puesto en otros términos, tanto los editores de este número como los autores consideramos que al analizar las diversas aristas de eventos complejos como la L12 podemos aprender mucho en términos del tema específico bajo estudio; pero también logramos avanzar en nuestra comprensión del sistema político-administrativo mexicano. En última instancia, al realizar un ejercicio académico centrado en un tema, pero con aproximaciones desde diversos marcos analíticos usados en círculos académicos internacionales, queremos vincular los sucesos empíricos del país con las discusiones contemporáneas sobre administración pública.

En la introducción a este número especial, los editores explicamos brevemente qué entendemos por “eventos complejos” desde una perspectiva analítica y teórico-conceptual. Posteriormente, ofrecemos una síntesis de los artículos incluidos, tra-

tando de resaltar algunas ideas clave de los autores y, sobre todo, destacando las distintas lentes analíticas que aquellos emplearon para estudiar la experiencia de la L12. Finalmente, cerramos el texto con algunas reflexiones sobre el caso estudiado y sus implicaciones generales.

### **LOS “EVENTOS COMPLEJOS” COMO UN OBJETO DE ESTUDIO**

Para quienes participamos en los dos seminarios de discusión en 2015 y en los procesos de dictaminación por pares que dieron como resultado este número especial, la experiencia de la L12 del Metro de la Ciudad de México (CDMX) se pensó desde el principio como un “evento complejo”. Aunque los trabajos cotidianos de las administraciones públicas con regularidad arrojan experiencias interesantes y dignas de atención, de vez en cuando se presentan situaciones particularmente problemáticas. Así, definimos los “eventos complejos” como experiencias concretas que se salen del curso normal de los trabajos gubernamentales, que involucran a múltiples instituciones públicas, que reclaman la atención de numerosos actores políticos y que tienen implicaciones de muy diversos tipos (presupuestales, políticas, legales, administrativas). Son situaciones que se discuten amplia y reiteradamente en los medios de comunicación. A diferencia de las rutinas gubernamentales o, en el otro extremo, de las crisis que desaparecen una vez encontrada una solución política o administrativa, los “eventos complejos” ocurren de forma inesperada, por una ocasión, pero con dimensiones y repercusiones prácticas considerables, que nos obligan a analizarlos y (re)interpretarlos durante cierto periodo.

Los “eventos complejos” constituyen, además, oportunidades para la reflexión compartida y el aprendizaje social. Sus múltiples aristas e implicaciones presentes y futuras invitan de forma natural a plantearse preguntas como las siguientes: ¿por qué ocurrió? ¿Qué factores o actores estuvieron involucrados y de qué forma? ¿Cuáles son sus efectos de corto plazo y cuáles podrían ser sus implicaciones de largo plazo? ¿Qué lecciones podemos obtener de ellos? Dicho de otra forma, las situaciones que (a falta de un mejor término) aquí llamamos eventos complejos no sólo requieren análisis y explicaciones: ofrecen la oportunidad de generar conocimiento; de aprender de las fallas, acciones u omisiones; de comprender las decisiones de los involucrados; y, en última instancia, de imaginar las condiciones que deberían existir para que cosas similares no vuelvan a ocurrir (o por lo menos que existan mejores condiciones administrativas, políticas e intelectuales para afrontarlas).

Nuestra aproximación al tema de los eventos complejos no parte de un marco teórico-analítico bien definido, sino que en realidad se nutre de diversas investi-

gaciones. En primer lugar, el término posee obviamente ecos del concepto *wicked issues* o “problemas complejos” (tramposos, retorcidos) acuñado originalmente por Horst Rittel y Melvin Webber (1973) y de uso cada vez más extendido (por ejemplo, Ferlie *et al.*, 2011; Head y Alford, 2015). En línea con este concepto, nuestra aproximación asume que es difícil definir con claridad el problema estudiado; que no hay una sola forma de entenderlo ni de resolverlo; que las decisiones tomadas por los *policymakers* involucrados han sido sumamente costosas tanto en términos de los recursos invertidos como de las consecuencias sobre la vida de las personas afectadas y que, en última instancia, estamos frente a una situación única. Sin embargo, a diferencia de esta literatura, a nosotros nos interesa referirnos a una experiencia acotada (la línea 12 del Metro), y no a toda un área de política pública (transporte, salud, ambiente) o a un problema público en permanente discusión (contaminación, corrupción gubernamental, hambre). De ahí que usemos la palabra “evento” en su sentido de “hecho imprevisto”.

En segundo lugar, el ejercicio se inspira en esfuerzos académicos previos en los que un evento complejo se ha tomado como base para desatar un conjunto de análisis multitemáticos, multidisciplinarios incluso, que permitan alumbrar la mayor cantidad de aspectos del asunto en cuestión. Dos casos clásicos son el estudio de Graham Allison sobre “la crisis de los misiles” de 1962 y el análisis de Diane Vaughan sobre la “explosión del cohete *Challenger*” el día de su lanzamiento en 1986 (Allison y Zelikow, 1999; Vaughan, 1996). En el primer caso, Allison trata de explicar desde tres perspectivas analíticas la forma en que se desarrollaron las decisiones sobre si iniciar o no una guerra tras el descubrimiento de los misiles soviéticos en territorio cubano. En el segundo caso, Vaughan intenta desmenuzar los diversos factores organizacionales, culturales, tecnológicos y sistémicos que ayudan a explicar por qué en una institución tan profesionalizada como la Administración Nacional de la Aeronáutica y del Espacio (NASA) pudo suceder un accidente de este tipo. En ambos casos, sin embargo, el objetivo común es ofrecer diversas aproximaciones a un mismo evento, para tratar de aprehender sus diversas aristas y, así, comprender mejor sus implicaciones.

En tercer lugar, el esfuerzo colectivo del número especial recupera ideas de los estudios organizacionales, específicamente aquellos interesados en construir marcos de análisis para entender la lógica “sistémica” u “organizacional” de los eventos complejos, como los desastres o los accidentes. Un ejemplo es el análisis de Karl Weick (2001) para mostrar cómo las rutinas y lógicas organizacionales del pasado, tan funcionales en determinadas circunstancias, se convierten en trampas mortales (como el incendio en Mann Gulch en 1949 o el accidente aéreo en

Tenerife en 1977). Adicionalmente, Charles Perrow (1999, 2007) ha acuñado el concepto de “accidentes normales” para describir cómo la interacción de múltiples elementos, personas y sistemas generan una lógica de complejidad que ineludiblemente se convierte en fuente de fallas. La interacción de decenas de mecanismos, variables, rutinas y personas origina sistemas sofisticados, pero también “acoplamientos sueltos” que tarde o temprano generarán interacciones no previstas, las cuales pueden llevar a accidentes que, si bien resultan imprevisibles, tarde o temprano sucederán (clásicas razones de accidentes en plantas nucleares y experimentos biológicos). Probablemente por eso autores como el mismo Weick y Kathleen Sutcliffe (2007) han impulsado la necesidad de una rama especializada de estudios gerenciales que puedan administrar lo inesperado, por paradójico que esto suene.

En cuarto lugar, en años recientes también han surgido una serie de esfuerzos editoriales colectivos por entender situaciones o eventos particulares bajo una perspectiva plural, tratando de abarcar las diversas y complejas aristas de un mismo tema. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, por ejemplo, motivaron un número especial de la *Public Administration Review* (volumen 62, 2002). En él se discutieron cuestiones tan variadas como la respuesta gubernamental a los ataques, las implicaciones constitucionales y en materia de libertades civiles de la guerra contra el terrorismo, la gestión de los aeropuertos, las complejidades de crear un sistema de seguridad nacional y los vínculos entre federalismo y antiterrorismo, entre muchos otros. La misma *Public Administration Review* (volumen 73, 2013) hace algunos años publicó un número dedicado al análisis de la reforma en materia de salud del presidente Barack Obama. En este caso, los textos incluidos trataron asuntos como los retos de implementación, las restricciones derivadas del esquema federal, la participación regulatoria de las asociaciones médicas y el posible uso de esquemas de pago por desempeño para mejorar el sistema de salud. Otros ejemplos interesantes han sido los reportes oficiales norteamericanos sobre los mismos ataques terroristas (*The 9/11 Commission Report*, 2004) o sobre el huracán *Katrina* de 2005 (U.S. House of Representatives, 2006). En estos casos, más que una discusión desde diversas perspectivas académicas, lo que se encuentra es una descripción detallada de los eventos, así como un intento por explicar de qué forma la coordinación, la comunicación, los recursos, las jerarquías organizacionales, los políticos, los grupos de funcionarios y otros factores pudieron llegar a influir (y en qué sentido) en el desarrollo del evento analizado.

Finalmente, este número especial retoma las preocupaciones de las teorías organizacionales y de política pública por aprender de experiencias empíricas, es

decir por acumular información y adquirir conocimientos para ajustar las creencias o los comportamientos futuros (Bennett y Howlett, 1992; Argyris y Schön, 1996; Heclo, 2010). En términos más específicos, el proyecto recupera la idea de James March, Lee Sproull y Michal Tamuz (1991) sobre la importancia de aprender de “muestras de una observación o menos”, es decir de situaciones poco comunes. Por la naturaleza de muchos temas de administración y políticas públicas, las organizaciones públicas, los tomadores de decisiones y las sociedades en general a veces sólo pueden aprender de lo que alguna vez ocurrió (guerras, catástrofes nucleares, accidentes aéreos, crisis). En este sentido, y a pesar de las limitaciones que pueden acompañar a un ejercicio intelectual centrado en un evento complejo como la experiencia de la L12, resulta pertinente tratar de aprovechar el caso para extraer aprendizajes y lecciones que no sólo nos ayuden a entender mejor lo que sucedió, sino que puedan informar futuras decisiones en la materia.

#### **LA LÍNEA 12 DEL METRO DE LA CIUDAD DE MÉXICO COMO UN EVENTO COMPLEJO**

A partir de las consideraciones antes planteadas, los artículos incluidos en este número especial estudian la apertura y posterior suspensión parcial de la L12 del Metro en la Ciudad de México. Los autores retoman la abundante información provista por los medios de comunicación durante los meses circundantes a dicho evento complejo, así como los documentos oficiales (informes, oficios, reportes, contratos, transcripciones de comparecencias) relevantes. Adicionalmente, algunos realizaron entrevistas y solicitudes de información. Con base en estas fuentes, cada autor se aproxima al evento complejo desde diversos miradores analíticos, incluyendo algunas literaturas académicas que poco (si acaso) se conocen en el ámbito latinoamericano.

Al combinar la revisión detallada de una misma experiencia empírica a partir de diferentes enfoques teórico-analíticos, los autores ofrecen un panorama comprehensivo del caso estudiado. Los artículos cubren aspectos organizacionales e institucionales; de diseño y gestión de políticas públicas; administrativos, pero también sociológicos y politológicos; los antecedentes y algunas lecciones prospectivas. Así, cada uno de los artículos se convierte en una variación sobre el tema de la Línea Dorada. Al mismo tiempo, el conjunto de los textos da como resultado una serie de hallazgos que no sólo amplían nuestros conocimientos acerca del objeto de estudio, sino que contribuyen a enriquecer muchas otras discusiones mayores sobre gobierno y administración pública.

El número especial contiene ocho artículos. En su texto “¿Un evento complejo? La historia de la puesta en marcha de la línea 12 del Sistema de Transporte

Colectivo Metro en la Ciudad de México”, María del Carmen Pardo López y Marcela Vázquez ofrecen un muy completo e interesante recuento de los acontecimientos alrededor de la apertura y posterior suspensión parcial de la L12. Con base en una exhaustiva revisión de notas periodísticas y documentos oficiales, las autoras reconstruyen críticamente la historia que va de agosto de 2007 (cuando el gobierno capitalino anunció la construcción de la nueva línea del Metro), hasta octubre de 2015 (fecha en que se reabrieron en su totalidad las estaciones).

El artículo de Pardo y Vázquez describe las múltiples decisiones que acompañaron la construcción de la L12, desde los anuncios iniciales del entonces jefe de gobierno Marcelo Ebrard hasta la búsqueda de posibles responsables de los errores presentados, ya durante la administración del jefe de gobierno Miguel Ángel Mancera. El texto cuenta una historia con numerosos protagonistas, en donde no sólo hay actores gubernamentales, sino también (y de manera significativa) múltiples actores privados participando en el diseño, la construcción, la supervisión, la certificación, el diagnóstico y la eventual rehabilitación de la llamada Línea Dorada. Como en todo evento complejo, es una historia formada por un sinnúmero de acciones, situaciones y declaraciones, que ilustra cómo el desarrollo y culminación de grandes obras como ésta produce inevitables tensiones entre, por un lado, la búsqueda de aceptación ciudadana y los ciclos electorales y, por el otro, las exigencias, tiempos y necesidades técnicas de los proyectos. La historia descrita por Pardo y Vázquez es, asimismo, un recuento de decisiones erráticas y tardías; de arreglos contractuales sin fundamentos legales; de evasión de responsabilidades e incumplimiento de compromisos; de falta de coordinación y pugnas personales y partidistas; de incontables costos económicos y enormes afectaciones sociales. En fin, es la historia de cómo el conjunto de autoridades públicas y “expertos” privados fallaron en sus cálculos, sus previsiones, sus promesas y sus reacciones, dando como resultado lo que las autoras llaman una línea más bien “des-dorada”.

En el artículo “Decisiones e implementación en la construcción de las primeras once líneas de la red del Metro en la Ciudad de México: Hacia la *desorganización* del Metro (1967-2000)”, Silvia Blancas Ramírez, Marcos Hernández Rojo y David Arellano Gault analizan las condiciones institucionales y administrativas bajo las cuales se construyeron las once líneas previas del Sistema de Transporte Colectivo Metro. Los autores argumentan que, entre 1967 y 2007, el contexto político-administrativo en el que se tomaban las decisiones para construir la red del Metro era radicalmente distinto en múltiples aspectos. Durante buena parte de ese periodo, el ejecutivo federal brindaba respaldo político y financiero, para después dejar a cargo del Departamento del Distrito Federal (DDF) y sus diversas

instancias técnicas el liderazgo del proyecto. Éstas, a su vez, tenían como contraparte a un consorcio de empresas privadas con buena disposición y preparación técnica, y contaban con el apoyo y asesoría de especialistas franceses. Todo ello permitió que los aspectos técnicos y los criterios del Plan Maestro del Metro (PMM) estuvieran en el centro de las decisiones, por encima de las cuestiones políticas.

Sin embargo, para cuando se construye la L12, el escenario es fundamentalmente distinto. Blancas, Hernández y Arellano sugieren que, en primer lugar, el cambio de régimen del DDF hacia el Gobierno del Distrito Federal (GDF) transformó el viejo esquema de toma de decisiones “presidencialista”, que se acompañaba de una implementación anclada en las decisiones técnicas de los ingenieros de los sectores público y privado. En segundo lugar, el *expertise* generado en décadas previas ya no es el mismo, en la medida en que ICA empieza a deteriorarse organizacionalmente y los viejos cuadros técnicos del Sistema de Transporte Colectivo se dispersan. En tercer lugar, el PMM pierde su lugar central y los criterios políticos adquieren preeminencia al momento de debatir el trazo de la línea. Por último, estos procesos vienen acompañados de nuevas reglas de licitación de contratos, nuevos actores interesados (*stakeholders*) con capacidad de voto y nuevos esquemas de gestión de proyectos.

Silvia Blancas, Marcos Hernández y David Arellano son también los autores del siguiente artículo, “Un desastre organizacional anunciado: Dinámica organizacional e institucional en el diseño e implementación de la línea 12 del Metro de la Ciudad de México”, el cual complementa el análisis desarrollado en el texto previo. Los autores resaltan las complejidades técnicas y políticas que enfrenta la construcción de la nueva línea en un entorno atomizado organizacionalmente, con la presencia de múltiples entidades públicas y numerosos actores privados, que no lograron responder a las nuevas lógicas contractuales y regulatorias (complejas, riesgosas y de responsabilidades parciales), ni mucho menos fueron capaces de convertirse en una red de actores tan sólida como la que antes existía.

El segundo artículo de Blancas, Hernández y Arellano muestra, asimismo, que la construcción de la línea 12 estuvo sujeta a una fuerte y constante politización, claramente asociada a los tiempos político-electorales del gobierno local. El trazo de la línea, por ejemplo, originalmente se había pensado entre Mixcoac-Atlalilco (9.7 km) o Mixcoac-Constitución de 1917 (16.6 km). Sin embargo, sin que medien argumentos ni sustentos técnicos claros, el trazo final acabará siendo de casi 25 Km, entre Mixcoac y Tláhuac. Por otra parte, aunque la construcción del trayecto se había planeado como una obra primordialmente subterránea, al final acabará ampliándose la parte superficial de la misma, muy probablemente para

reducir los tiempos de construcción y asegurar la inauguración de lo que se percibía como “la obra del sexenio” del gobierno local. Finalmente, temas como la compra de los trenes o el uso de ruedas neumáticas o de metal (que posteriormente generarían graves problemas en la operación cotidiana de la línea), parecieran haberse definido alejados (cuando no en clara oposición) a los criterios y recomendaciones técnicas disponibles. El resultado, según los autores, fue un “desastre organizacional”.

El siguiente artículo, de Ana Díaz Aldret, “De la participación acotada a la desinformación: Equilibrios difíciles en la puesta en marcha de la línea 12 del Metro”, analiza el caso desde la literatura académica sobre participación ciudadana. La autora argumenta que los “megaproyectos” de infraestructura como la L12 se caracterizan por involucrar una enorme cantidad de intereses públicos, privados y financieros. Aunque van acompañados de enormes cantidades de dinero y generan numerosas fuentes de trabajo, los megaproyectos también implican costos ambientales y sociales considerables, lo que a su vez genera rechazo y desaprobación en sectores de la población. Por lo mismo, los promotores de este tipo de megaproyectos suelen evitar la transparencia y la participación ciudadana, tal como parece haber sucedido en la construcción de la L12.

Díaz describe las modalidades de participación ciudadana, tanto institucionalizadas como no convencionales, que surgieron como respuesta a la nueva línea: asambleas, consultas, firmas masivas de peticiones, cierres de vialidades, plantones, marchas y manifestaciones sociales. Aunque el gobierno local activó algunos mecanismos “desde arriba”, como en el caso de la “Consulta Verde” o las jornadas delegacionales para informar sobre las obras, la autora argumenta que el proceso de planeación y ejecución de la L12 careció de canales institucionales para incorporar la participación ciudadana, así como de una política de información y sensibilización. Lo anterior trajo consigo varias consecuencias negativas para la construcción de la L12: buena parte de los afectados se sintieron despojados durante la compra o expropiación de tierras; la imagen del proyecto y del gobierno resultaron perjudicadas; y varias estaciones del plan original tuvieron que ser canceladas o reubicadas por la oposición vecinal. Así, Díaz concluye que abrir algunos espacios de diálogo y participación pudo haber sido útil en los momentos de mayor tensión política, entre otras cosas, para encauzar el descontento y las inquietudes, impulsar la producción de estudios técnicos más rigurosos y diseñar esquemas de compensación más adecuados y legítimos.

María Grisel Salazar Rebolledo es la autora del siguiente artículo: “La ausencia de rendición de cuentas en el conflicto de la línea 12: Un problema de ‘ortho-

doncia' institucional". El texto plantea una paradoja interesante. Por un lado, la experiencia estuvo rodeada de una presencia institucional importante, con intervenciones de parte de los tres poderes en dos niveles de gobierno (local y federal). Además, se destinaron considerables recursos para que diversos actores externos realizaran diagnósticos técnicos sobre los problemas y condiciones del cierre temporal. Finalmente, se aplicaron sanciones administrativas a más de 40 funcionarios involucrados en los procesos de contratación, adjudicación o diseño de la obra (algunos de los cuales fueron incluso sancionados más de una vez). Por otro lado, sin embargo, la autora argumenta que difícilmente podría decirse que el ciclo de rendición de cuentas funcionó adecuadamente en esta experiencia. ¿Por qué?

De acuerdo con Salazar, el funcionamiento de las instituciones y los actores encargados de asegurar una adecuada rendición de cuentas estuvo marcado por la fragmentación, la descoordinación, la falta de experiencia práctica y, por supuesto, las dificultades intrínsecas de un caso tan complejo. Aunque se iniciaron diversos procesos de rendición de cuentas horizontal, éstos fueron avanzando de forma independiente entre sí, al tiempo que los procesos de sanción se desarrollaron por su propia vía. Las instancias locales de rendición de cuentas no lograron coordinar sus trabajos con sus pares federales y en ocasiones parecían haberse mostrado inexpertas (reacias incluso) de cara al tema. Los procesos de control interno pronto empezaron a atropellarse unos respecto de otros, en tanto que surgían nuevas irregularidades y nuevos presuntos responsables, y los funcionarios sancionados amenazaban con impugnar la decisión. Así, a las obvias complejidades técnicas e implicaciones políticas del caso se sumaron la falta de información, la ausencia de explicaciones claras y, en general, la desarticulación de las instancias y actores encargados de exigir cuentas a los responsables (políticos, técnicos y administrativos) del mal diseño, construcción y operación de la L12.

El artículo "Línea doce: Un juego clásico de acusaciones", de José Antonio Sánchez Cetina, recupera la literatura académica reciente sobre el "juego de las culpas" (*blame-game*) para analizar y tratar de entender los comportamientos que los principales involucrados siguieron durante los debates circundantes al cierre de la L12. Aunque el autor no pretende encontrar culpables ni fincar responsabilidades, su texto describe de forma clara cómo los diversos actores involucrados desarrollan estrategias para replantear la discusión, echarle la culpa a algo o alguien más y, finalmente, evadir sus posibles responsabilidades en el tema.

Sánchez sugiere que el juego de acusaciones presente en el caso de la L12 adquiere mayor sentido al tomar en cuenta la presencia de dos actores clave. En

primer lugar, los organismos gubernamentales que desarrollaron sus funciones de control y auditoría. En segundo lugar, los medios masivos de comunicación, que informaron a la ciudadanía sobre los avances, obstáculos, resultados y desatinos, pero también magnificaron las polémicas y los escándalos relacionados con el cierre de la línea. En este contexto, algunos actores recurrieron a estrategias de inacción y secrecía, emitiendo el menor número de declaraciones y procurando mantener un “perfil bajo” hasta que las acusaciones periodísticas desaparecieran. Otros, en cambio, siguieron distintas estrategias durante sus comparecencias ante la Comisión Investigadora, desde cuestionar la verdadera naturaleza del problema (¿fue el diseño, la construcción, la operación o el mantenimiento de la línea?), hasta apegarse a cuestiones procedimentales o documentos que soportaran su punto (contratos mal diseñados por otros, certificaciones de actores privados), pasando por la delegación de responsabilidades (mala coordinación entre las instituciones participantes). Así, el “juego de acusaciones” nos ayuda a entender las alternativas de acción, los procesos decisionales y las combinaciones de estrategias que los actores políticos u organizacionales desarrollan cuando se presentan eventos tan problemáticos como los relacionados con la L12.

En su artículo “La línea 12 en la mira de la sociología de las élites delincuentes”, Vicente Ugalde retoma otra aproximación teórico-analítica poco conocida en el ámbito latinoamericano para entender la forma en se relacionan el descontento social y las posibles sanciones judiciales. Así, desde este enfoque es posible explorar la paradoja que suele surgir entre la gran indignación pública inicial respecto de eventos como el cierre parcial de la L12 y, por otra parte, el enojo social que pronto se desvanece, al tiempo que los responsables directos de la experiencia reciben sanciones que no corresponden necesariamente a la gravedad de los hechos.

Ugalde subraya la importancia de ubicar este evento complejo en el contexto mexicano, en el cual la relación entre corrupción y democracia es, por decir lo menos, complicado. Ejemplos claros se encuentran en la limitada capacidad de los cuerpos de justicia para sancionar la corrupción, o las reacciones de las burocracias de los partidos para castigar ese tipo de comportamientos. En este último caso destaca la postulación (finalmente fallida) del ex jefe de gobierno, Marcelo Ebrard, como candidato a diputado justo en medio del escándalo mediático que rodeaba el cierre parcial de la L12. Por último, el autor apunta las numerosas acciones que (al momento de cerrar su texto) se habían emprendido para investigar y sancionar a los responsables: averiguaciones previas, órdenes de aprehensión, avisos girados a la policía internacional, procedimientos para determinar la

posible transgresión de normas, comisiones especiales. Sin embargo, también advierte que dichas acciones podrían simplemente aumentar las expectativas ciudadanas sin traer consigo consecuencias importantes en términos jurídicos, administrativos o sociales. A final de cuentas, la literatura sobre la sociología de las élites delincuentes también sugiere que éstas suelen tener los recursos necesarios para escaparse de posibles sanciones. Éste es particularmente el caso de los actores privados, quienes además suelen ser juzgados (social y legalmente) con menos severidad que los actores públicos.

En el último artículo de este número especial, “La línea 12 del Metro: Crisis, aprendizaje y cambio institucional”, Carlos Moreno Jaimes se pregunta si es posible esperar que las instituciones gubernamentales involucradas aprendan de esta experiencia. El autor repasa diversas literaturas académicas que plantean dos posibles hipótesis. Por un lado, la idea de que los eventos críticos representan oportunidades no sólo para aprender, sino para además impulsar cambios institucionales, organizacionales y de política pública que difícilmente ocurrirían en tiempos normales. Por el otro, la idea opuesta: las crisis en realidad dificultan el aprendizaje gubernamental, pues los actores gubernamentales tienden a responder de manera rígida y centralizada, reduciendo los canales de comunicación y acotando su atención exclusivamente a los acontecimientos que ponen en riesgo su supervivencia político-burocrática.

Moreno alinea su discusión a la segunda hipótesis y, por lo tanto, plantea un argumento poco optimista sobre lo que podría llegar a aprenderse de este evento complejo. En primer lugar, la información sobre los hechos ocurridos, sus causas y las responsabilidades de cada uno de los actores involucrados sigue siendo incompleta y ambigua. En segundo lugar, se trata de un caso sumamente politizado de principio a fin, lo que complica la tarea de mirar con objetividad la evidencia existente para tratar de “sacar algo en limpio”. En tercer lugar, la formación de lo que el autor llama la “coalición defensora” y la “coalición detractora” complica aún más el proceso de aprendizaje colectivo: ambos grupos discuten en la arena pública y en los espacios institucionales; disputan la naturaleza del problema y de sus posibles soluciones; y justifican plenamente sus acciones, al tiempo que atacan duramente a sus opositores.

## **CONCLUSIONES**

Este número especial, dedicado al análisis de un evento complejo (el diseño, apertura y cierre parcial de la L12 del Metro de la CDMX), constituye un esfuerzo colectivo por contribuir al estudio de la gestión y las políticas públicas en varios

sentidos. En primer lugar, los artículos que forman parte de este número ofrecen una importante cantidad de información empírica sobre la experiencia de la llamada Línea Dorada, incluyendo hallazgos originales que son producto de entrevistas realizadas *ex profeso*, revisiones de documentos oficiales poco conocidos o datos producto de solicitudes de información. Así, para quien quiera informarse del caso, sus antecedentes, detalles e hitos principales, este número especial representa un útil punto de partida.

En segundo lugar, los artículos aquí incluidos nos acercan a las complejidades de la acción gubernamental en el marco del actual sistema político-administrativo mexicano, el cual ha sido objeto de un doble proceso de transición democrática y modificación de sus estructuras administrativas durante los últimos treinta años. La experiencia de la L12 muestra con claridad cómo una actividad de naturaleza esencialmente técnica, como el diseño de un proyecto de infraestructura urbana en materia de transporte, es al mismo tiempo un tema político en múltiples sentidos: hay numerosos intereses involucrados; la participación ciudadana (o la ausencia de ella) puede afectar el desarrollo del proyecto; el tema fácilmente adquiere un lugar prominente en la agenda mediática; todos los actores participantes terminan topándose, de una u otra forma, con acusaciones políticas, juicios sociales, procesos legales y hasta sanciones administrativas; los tiempos de construcción e inauguración se relacionan claramente con los tiempos electorales; etc. Todo lo anterior ha ocurrido, además, en un escenario institucional cualitativamente distinto al de hace tres décadas: actores gubernamentales federales que no comparten necesariamente las visiones, prioridades o filiaciones políticas de los actores locales; instancias del Poder Legislativo local tratando de construir sus capacidades analíticas y revisoras para examinar las acciones y decisiones del Poder Ejecutivo local; un gobierno de la Ciudad de México que toma decisiones en la materia por medio de diversas (y no siempre bien coordinadas) instituciones, algunas de ellas de reciente creación; y un sinnúmero de actores privados supuestamente expertos, que participan como constructores, operadores, supervisores, diagnosticadores o certificadores de la obra, regidos por un berenjenal de complejos (por no decir confusos) esquemas de contratación. Así, las particularidades de la experiencia de la L12 acaso sean en realidad un reflejo de otras transformaciones mayores del gobierno y la administración pública nacionales.

En tercer lugar, el número especial permite acercarse a las múltiples implicaciones prácticas que rodean a este tipo de proyectos específicos (*e.g.* el diseño, construcción y operación de líneas del Metro), pero que seguramente acompañan

a muchas otras áreas de intervención pública en ésta y otras áreas de política pública. En términos de gestión pública, parte de las complicaciones del evento parecerían haberse originado en las limitadas capacidades (analíticas, de coordinación, de supervisión, de ejecución; Lodge y Wegrich, 2014) de las instituciones del gobierno de la CDMX. Sin embargo, otra parte importante de los problemas pareciera haberse originado tanto en las limitaciones técnicas de las empresas y consultores privados contratados para realizar diversos aspectos del proyecto, como en su (falta de) disposición para coordinarse con los demás actores involucrados. En términos de diseño institucional, el análisis del caso arroja luz sobre las dificultades que acompañan la preparación de los esquemas contractuales para las colaboraciones público-privadas, el funcionamiento coordinado de las instituciones encargadas de la rendición de cuentas (horizontal, vertical, social) y la planeación de obras que necesariamente van a ritmos distintos de los tiempos electorales. En términos políticos, la experiencia ilustra las posibles consecuencias que puede traer consigo la (in)existencia de adecuados canales de participación ciudadana en el diseño y legitimación de las obras públicas; la importante dimensión mediática que adquieren los intercambios (explicaciones, acusaciones y evasiones de culpas) entre actores políticos y administrativos, públicos y privados; y la manera en que las sanciones (limitadas o incluso inexistentes) a los responsables, particularmente a quienes forman parte de las “élites”, pueden afectar el compromiso con la ética y el interés público. En última instancia, si bien los textos sugieren que no es fácil generar lecciones prácticas, también apuntan a la necesidad de extraer algún tipo de aprendizaje que informe futuras acciones y decisiones público-gubernamentales.

Los artículos de este número especial, finalmente, demuestran la utilidad de emplear diversos lentes analíticos para estudiar un mismo evento complejo. Al usar la reconstrucción cronológica, el análisis organizacional, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, el juego de acusaciones, el aprendizaje de políticas y la sociología de las élites delincuentes como formas de aproximarnos a la experiencia de la L12, podemos obtener una imagen más integral, que sea al mismo tiempo más detallada y más completa. Así, por un lado, cada uno de los artículos se inserta en las conversaciones particulares de sus literaturas académicas de partida, volviendo a la Línea Dorada un caso más dentro de un universo más amplio de experiencias empíricas. Por el otro, al ponerlos como un conjunto, los artículos nos ayudan a construir una discusión más amplia, que confiamos será útil tanto para los estudiantes del caso específico, como para cualquiera interesado en saber más sobre temas de administración, gestión y políticas públicas en general. ☐

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allison, Graham y Phillip Zelikow (1999), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Nueva York, Longman.
- Argyris, Chris y Donald A. Schön (1996), *Organizational Learning II*, Reading, Addison-Wesley.
- Bennett, Colin J. y Michael Howlett (1992), "The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change", *Policy Sciences*, 25(3), pp. 275-294.
- Terlie, Ewan, Louise Fitzgerald, Gerry McGivern, Sue Dopson y Chris Bennett (2011), "Public Policy Networks and 'Wicked Problems': A Nascent Solution?", *Public Administration*, 89(2), pp. 307-324.
- Head, Brian W. y John Alford (2015), "Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management", *Administration & Society*, 47(6), pp. 711-739.
- Heclo, Hugh (2010), *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, Colchester, ECPR Press.
- Lodge, Martin y Kai Wegrich (eds.) (2014), *The Problem-solving Capacity of the Modern State*, Oxford, Oxford University Press.
- March, James G., Lee S. Sproull y Michal Tamuz (1991), "Learning from Samples of One or Fewer", *Organization Science*, 2(1), pp. 1-13.
- Perrow, Charles (1999), *Normal Accidents*, Princeton, Princeton University Press.
- Perrow, Charles (2007), *The Next Catastrophe*, Princeton, Princeton University Press.
- Public Administration Review* (2002), número especial sobre los ataques del 11 de septiembre, 62 (suplemento 1).
- Public Administration Review* (2013), Special Issue: The Health Care Crucible Post-Reform: Challenges for Public Administration, 73 (suplemento 1).
- Rittel, Horst W.J. y Melvin M. Webber (1973), "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences*, 4(2), pp. 155-169.
- The 9/11 Commission Report (2004), *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*, disponible en: <http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf> [fecha de consulta: 7 de enero de 2017].
- U.S. House of Representatives (2006), *A Failure of Initiative. Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina*, disponible en: <http://www.uscg.mil/history/katrina/docs/USHouseOfRepKatrina2006MainReport.pdf> [fecha de consulta: 7 de enero de 2017].
- Vaughan, Diane (1996), *The Challenger Launch Decision*, Chicago, University of Chicago Press.
- Weick, Karl (2001), *Making Sense of the Organization*, Oxford, Blackwell Business.
- Weick, Karl y Kathleen Sutcliffe (2007), *Managing the Unexpected*, San Francisco, John Wiley & Sons.