

La ausencia de rendición de cuentas en el conflicto de la línea 12

Un problema de “ortodoncia” institucional

Accountability Issues in Mexico City’s Subway Line 12: The Institutional “Orthodontics”

María Grisel Salazar Rebolledo*

Resumen: Este artículo tiene como objetivo mostrar que, en problemas complejos, como el cierre de la línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro, no es suficiente que existan instancias de control para culminar un proceso de rendición de cuentas. Se describen las facultades formales de las instancias de rendición de cuentas que intervinieron a partir del cierre parcial de la línea 12 y los procesos de control abiertos para evidenciar las anomalías en el funcionamiento del sistema en su conjunto. Siguiendo las ideas de Buranelli y Taylor (2007), se argumenta que el principal obstáculo para la rendición de cuentas es la fragmentación de las instituciones de control, que impiden el funcionamiento armónico de los distintos tipos y momentos de rendición de cuentas.

Palabras clave: rendición de cuentas, controles internos, controles externos, coordinación institucional, política urbana.

Abstract: This paper aims to demonstrate that, in “wicked problems”, such as the partial closure of Mexico City’s Subway, the existence of institutional controls it is not enough for achieving a complete accountability process. After describing the formal powers and functions of the control institutions that have intervened after the Subway’s line 12 events, the anomalies of accountability process will be shown. Following Buranelli and Taylor (2007) it is argued that the main obstacle was the fragmented operation of those institutions.

Keywords: accountability, internal control, external control, institutional coordination, urban politics.

*María Grisel Salazar Rebolledo es profesora-asociada en el Programa de Periodismo del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Carretera México-Toluca 3655, Torre de Investigaciones, piso -1, Lomas de Santa Fe, 01210, Ciudad de México. Tel: 57279800, ext. 2356. Correo-e: maria.salazar@cide.edu. ORCID: 0000-0001-8874-1089.

Artículo recibido el 11 de marzo de 2017 y aceptado para su publicación el 17 de agosto de 2017.

doi: <http://dx.doi.org/10.29265/gyp.v27i3.460>

INTRODUCCIÓN

Cuando se habla del cierre de la línea 12 (L12) del Metro de la Ciudad de México, en marzo de 2014, se pueden realizar muchas críticas, pero algo que no puede denunciarse es la ausencia de acción institucional. Puede haber sido torpe o ineficaz, pero definitivamente estuvo presente en el despliegue de intervenciones de instituciones de los tres poderes y de dos niveles de gobierno. Además de los costos que implicó la suspensión temporal de la línea, se destinó un monto importante de recursos adicionales para iniciar diagnósticos técnicos sobre la problemática. Para finales de enero de 2015, casi un año después del cierre parcial de la L12, se habían aplicado sanciones administrativas a más de 40 funcionarios involucrados en los procesos de contratación, adjudicación o diseño de la obra, 23 de los cuales incluso han sido sancionados más de una vez. Para mediados de 2017 se habían sancionado penalmente a cuatro funcionarios. A pesar de todo lo anterior, aún estamos lejos de hablar de un ciclo completo de rendición de cuentas para uno de los más grandes desastres urbanos de la Ciudad de México, no sólo por sus consecuencias en términos financieros, al ser la línea más cara de la historia (Hernández, 2017), sino por la afectación que diariamente padecieron más de 400 mil usuarios, y porque, por sus características, implicará costos de mantenimiento anuales de 200 millones de pesos.

¿Por qué, a pesar de todo el entramado institucional existente para monitorear el diseño y la ejecución de las políticas públicas, no se ha logrado un ciclo acabado de rendición de cuentas? El proceso se ha caracterizado por una desconexión de los pilares en el que éste se sustenta: la información, la justificación y la sanción (Schedler, 1999). Los primeros procesos de control que surgieron poco tiempo después de la suspensión pronto se toparon con la dificultad de que las irregularidades parecían multiplicarse, surgían en diversos frentes del proceso, y no bastaba con fincar responsabilidades en uno sin tener que abordar los otros. En términos figurados, cortar una cabeza hacía brotar inmediatamente otras más.

Por un lado, la naturaleza de la obra realizada provocó la intervención del nivel federal y, por otro, las diferentes aristas que aparecían reclamaban la participación de un desfile de actores locales, que iban desde las instancias de control parlamentario hasta los órganos de defensa de derechos humanos. Los procesos pronto empezaron a atropellarse mutuamente y mientras surgían nuevos presuntos responsables, los funcionarios sancionados amenazaban con impugnar la decisión. Aunado a ello, toda la malograda cadena de controles internos y externos se ha impregnado de obvias implicaciones políticas.

Si no es la falta de instancias de vigilancia y control, muchas de ellas provistas con capacidades de sanción, ¿qué es lo que ha impedido que este problema culmine exitosamente en términos de rendición de cuentas? En este artículo se argumenta, siguiendo las ideas de Buranelli y Taylor (2007), que uno de los elementos que obstaculiza el circuito de la rendición de cuentas es la ausencia de articulación de las instituciones vinculadas con esta tarea, no la capacidad de sanción, o en palabras de estos autores: “el problema no es la falta de dientes, sino la ortodoncia”.

Los procesos desprendidos a partir de las irregularidades de la L12 ilustran de manera muy llamativa la fragmentación de las instancias locales de rendición de cuentas, pero también la falta de coordinación con sus pares federales, e incluso su abierta oposición para hacer frente a un problema de dimensiones semejantes. Se han iniciado varios procesos de rendición de cuentas horizontal, cada uno avanzando de forma independiente de los otros: la mayoría, centrados en las facultades de investigación; mientras que los procesos de sanción se desarrollan por su propia vía. La rendición de cuentas vertical se dificulta por la falta de sincronización de los tiempos electorales, y la rendición de cuentas social se anota inexistente. En suma, ha sido un proceso largo que ha culminado en pocos resultados tangibles (Buranelli y Taylor, 2007: 2).

Para desarrollar este argumento, en la primera parte de este texto se realiza un breve repaso conceptual de algunos de los tipos de rendición de cuentas que ha propuesto la literatura sobre el tema. En la segunda parte se distinguen las instancias de rendición de cuentas que han intervenido a partir del cierre parcial de la L12. Con base en un análisis de sus facultades formales y los procesos de control que se han abierto, se buscará evidenciar la fragmentación y las duplicidades en el funcionamiento de éstas. En la tercera parte se presentan conclusiones.

RENDIR ¿QUÉ CUENTAS?

Enmarcar teóricamente el cierre de la línea 12 dentro de la literatura de rendición de cuentas es útil por varias razones. La rendición de cuentas es un concepto que se incluye en las nociones de responsabilidad pública, de límites al poder, de vigilancia y controles, y como tal debería ser un elemento presente en todas las políticas públicas. Sin embargo, en aquellas políticas que no alcanzan los objetivos para los que fueron diseñadas su trascendencia es aún mayor, por el elemento de exigencia implícito, y de la obligación de emitir una explicación convincente ante los ciudadanos. La construcción de la L12, como parte de una política más amplia de transporte público, no debe escapar a esta suposición, por

los montos involucrados y por el gran número de usuarios que diariamente se han visto afectados para realizar sus recorridos habituales.

Hablar de rendición de cuentas es retomar las preocupaciones clásicas por establecer controles, contrapesos, restricciones y límites para el ejercicio del poder. En regímenes democráticos, la rendición de cuentas también supone un elemento básico para la operatividad política, en tanto reduce la incertidumbre para todos los actores del sistema. En ese sentido, contar con un marco de controles delimitado es útil y deseable para los partidos de oposición, asociaciones ciudadanas, instituciones internacionales, gobiernos locales, etcétera.

La literatura provee múltiples definiciones para la rendición de cuentas. Una de las más citadas es la que propone Schedler (1999: 17): “A rinde cuentas a B cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta”. Por su parte, Schmitter (2004) define rendición de cuentas como “una relación entre dos conjuntos de actores, en la cual uno de ellos acepta informar, explicar y justificar sus acciones y enfrentar sanciones que el otro actor puede imponer”. Desde la academia mexicana, Cejudo y Ríos (2010) y la Red por la Rendición de Cuentas (rrc, 2012) la han definido como “una relación entre dos actores (A y B) en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a algún asunto determinado, M). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a M) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento vía sanciones o incentivos”.

Aunque se han propuesto muchas definiciones más,¹ los estudiosos del tema coinciden en que la rendición de cuentas es un concepto relacional, cuya existencia descansa en tres pilares: *a)* el acceso a *información* sobre los actos de gobierno, aun cuando no haya una solicitud específica de información; *b)* la *justificación* de las acciones de los funcionarios públicos, lo que implica sujetar el ejercicio del poder al imperio de la razón y generar una relación de diálogo entre los actores que rinden cuentas y aquellos a quienes las rinden (López Ayllón, 2006: 239), y *c)* la generación de *consecuencias* (sanciones) si el comportamiento no se ajusta a un mandato o marco normativo determinado.

La rendición de cuentas “aborda de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública, lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de

¹ Véanse, por ejemplo, Romzek y Dubnik (1987); O'Donnell (1998), Sklar (1999), Behn (2001), Bovens (2006, 2010) y Lindberg (2013).

sanciones” (Schedler, 2008: 13). Por eso debe subyacer a cualquier política pública que se labore en un entorno democrático; de hecho, la rendición de cuentas descansa en el núcleo de la definición de la democracia moderna representativa, tal y como Schmitter (2004) la ha conceptualizado: “[la democracia] es un régimen o un sistema de gobierno en el cual los gobernantes rinden cuentas por sus acciones en el dominio público ante los ciudadanos, a través de la competencia y la cooperación de los representantes públicos”. Por tal motivo en una democracia todo modelo de rendición de cuentas debe estar orientado hacia la ciudadanía como actor central. “Es la existencia de [éstos] lo que le da sentido público a la relación entre A y B, y la que otorga a la rendición de cuentas toda su profundidad y perspectiva democrática cuando se sitúa en el espacio público y respeto al Estado de derecho” (RRC, 2012). La orientación al ciudadano involucra el derecho de los ciudadanos a exigir y recibir información, a reclamar respuestas a “preguntas incómodas” sobre las razones detrás de una decisión (Schedler, 2008: 14), y a demandar consecuencias derivadas de estas decisiones (Manin *et al.*, 1999).

Para el desarrollo del artículo, es importante tener en cuenta que hablar de mecanismos de rendición de cuentas remite a hablar de leyes y organismos específicos (Cejudo, 2005: 48), y de complejos procesos inter e intra institucionales que, lejos de ser lineales, suponen múltiples vínculos y “ciclos recursivos de rendición de cuentas mutuos” (Schedler, 1999) para completar el circuito vertebral de información-justificación-consecuencias. La tipología de los mecanismos de rendición de cuentas (O’Donnell, 1998), considera dos variantes: la vertical y la horizontal. Los controles verticales constituyen el esquema tradicional de rendición de cuentas que ocurre entre los representantes y los ciudadanos, y se basan en la función “disciplinaria” que implica otorgar o retirar un apoyo político a través del voto. Es decir, la celebración de comicios electorales regulares, universales, imparciales, creíbles y competitivos son, por lo tanto, la herramienta primordial de la rendición de cuentas vertical. Desde esta perspectiva, las elecciones son el mecanismo clave para distribuir premios y castigos a los políticos con base en su desempeño. La teoría de la democracia considera que, aunque los intereses de los ciudadanos y los políticos sean divergentes, las elecciones contribuyen a alinearlos. Desde un punto de vista racional, las elecciones constituirían un mecanismo de control bidireccional sobre los políticos: prospectivo, porque en condiciones de información perfecta, los políticos que eligen los ciudadanos cumplirán el mandato con base en sus propuestas de campaña, y retrospectivo, porque los votantes examinan las actuaciones pasadas para castigar o recompensar a los políticos (Maravall, 2003: 14; Bingham Powell Jr., 2004). Sin embargo,

esta idea implica varios problemas. El primero es que, como las elecciones sólo ocurren esporádicamente, los mecanismos de control en realidad quedan limitados a un funcionamiento intermitente y, en muchas ocasiones, desfasado.

Cuando se trata de definir sobre qué aspecto específico hay que responder es útil la reflexión de Schedler (1999: 15) sobre la ambivalencia etimológica del término “rendición de cuentas” (*accountability*) que, por un lado, se refiere a las “cuentas” en el sentido financiero-contable, que deberían responder a determinados estándares de clasificación y claridad, a fin de hacerlas entendibles y confiables. La segunda acepción se refiere a las “cuentas” en el sentido narrativo, que deberían ser capaces de presentar explicaciones y justificaciones creíbles para la toma de decisiones. Para el problema que aquí nos ocupa se analizan ambas.

Las cuentas financieras

Las “cuentas” en el sentido financiero han sido uno de los aspectos más delicados de todo el proyecto de la L12, que ameritarían por sí mismas procesos de investigación y la activación de la dimensión punitiva de la rendición de cuentas. ¿La utilización de recursos públicos para la construcción de la L12 estuvo apegada al marco legal? Responder esto es complejo. En primer lugar, el proyecto rebasó casi en 50 por ciento su presupuesto original. Inicialmente, el costo de la L12 sería de 17 500 millones de pesos, sin embargo, al final la obra costó más de 22 000 millones de pesos (Valdez, 2014b).

La magnitud de este excedente no habla de detalles imprevistos, sino de fallas de planeación de gran escala que, en última instancia, se refieren a un manejo discrecional e irresponsable de los recursos públicos. No existió ningún mecanismo de control previo a la aprobación de los 9 222 millones de pesos extra que se necesitaron: la licitación y el contrato posterior contemplaban costos y plazos sustancialmente distintos a los que finalmente se requirieron, lo que levanta muchas interrogantes sobre el papel de contrapeso que desempeñó la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) para la aprobación y el ejercicio de esta suma de recursos públicos y, también, sobre la legitimidad de la licitación pública como un proceso de adjudicación al mejor postor. Desprendido de la falta de planeación del proyecto, la construcción de la Línea Dorada afectó a más de dos mil negocios colindantes con la vía, que tuvieron que ser indemnizados por el entonces Gobierno del Distrito Federal (GDF) por un monto que sumó 113 millones de pesos.

Es importante tener en cuenta que 60 por ciento de los fondos utilizados en las tareas de construcción de la L12 provenían de fondos federales (Jiménez,

2014). Además de los recursos empleados en la construcción de la obra, hay que considerar los costos colaterales que se han generado a partir del cierre parcial de la L12, por los que también habrá que rendir cuentas. Pocos días después del cierre parcial de la línea, el Sistema de Transporte Colectivo (STC) Metro solicitó a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal (SFDF) una ampliación presupuestal por 475 millones de pesos para las reparaciones requeridas, que después se ampliaría a más de 500 millones de pesos. También se encomendó un primer diagnóstico de la problemática a la compañía Triacaud Société Organisé (TSO), que tuvo un costo de más de 31 mil euros (poco más de 500 mil pesos). Posteriormente, la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal (Sobse) celebró un contrato con esta misma empresa cuyo objetivo era “realizar los estudios técnicos necesarios que serán el apoyo para determinar los trabajos para corregir las fallas de la línea 12”, según lo especifica el contrato, firmado por un monto de 27 millones de pesos. Además, también se contrató, a través de esta Secretaría, a la empresa Systra para diagnosticar las causas que habían motivado la suspensión parcial, analizar los resultados y emitir las medidas correctivas y de dirección técnica para el seguimiento de los trabajos de rehabilitación y su ejecución, con base en lo que informara TSO. Este contrato tuvo un monto de más de 23 millones de pesos. Para resolver la movilidad de los usuarios afectados se contrataron los servicios de la Red de Transporte Público (RTP), que proporcionó una flota de 300 autobuses que recorrían tres rutas en días hábiles, con un costo de un millón de pesos al día (Espino, 2014). Una afectación más al erario fue el ingreso proveniente de los 435 mil usuarios afectados que se dejó de recaudar diariamente, lo que equivale a más de 2 500 000 pesos al día. En el Presupuesto de Egresos aprobado por la ALDF para 2015 también se arrastraron las consecuencias del cierre de la línea 12: se otorgaron 883 millones de pesos para su rehabilitación.

A lo largo del proceso, y conforme se iniciaron los procesos para fincar responsabilidades, se han revelado otros costos; por ejemplo, en noviembre de 2013, el consorcio constructor ICA-Alstom-Carsó exigió dos mil millones de pesos por “trabajos extraordinarios ejecutados, pero no saldados”. Previamente, se había revelado que el consorcio constructor entregó la línea con numerosos faltantes, que sumaban 2 177 millones de pesos (Méndez y Garduño, 2014).

Orlando Delgado (2014a) realizó un cálculo de los “costos sociales” que se generaron a partir del cierre de las once estaciones problemáticas, estimados en términos salariales. Este analista asume que la mitad de los usuarios afectados recibían el salario mínimo y usaban dos horas y media adicionales para transportarse, lo que suponía una pérdida de 4 730 625 pesos, la cual, multiplicada por cinco

días hábiles semanales y por el periodo de cierre programado (seis meses) daba un aproximado de 614 981 250 pesos. Como el plazo de reapertura no se cumplió, para diciembre de 2014 los costos sociales habían alcanzado 822 500 000 pesos.

Lo anterior, para presentar un recuento (que pretende ser ilustrativo, más que exhaustivo) de las “cuentas” que habría que justificar en torno a la L12. Como señala Delgado (2014b): “Cualquier gobierno tendría que asumir la responsabilidad de estos costos y buscar resarcirlos a los usuarios de alguna manera. Más aún un gobierno que ha hecho del subsidio al usuario del Metro un asunto *definitorio* de su política social”.

Lo que se debería contar

En el sentido narrativo, las “cuentas” se refieren a la exigencia de justificar toda la cadena de decisiones que desembocaron en el “fiasco” de la L12. Sin entrar en especificaciones técnicas sobre las decisiones de ingeniería detrás del trazo de la nueva línea del metro, se detectan al menos cuatro áreas sobre las que se demanda una explicación plausible sobre la decisión de política pública, y en las que se detectan ausencia de controles, o bien un abierto encubrimiento de malas decisiones tomadas bajo criterios políticos y no con los criterios técnicos que requería la obra. Se distinguen cuatro aspectos sobre los que se tendrían que haber rendido cuentas, en el sentido de informar, justificar y establecer responsabilidades: *a)* la alternativa de política elegida, *b)* los detalles de la ejecución (licitación y adjudicación del contrato), *c)* el momento de inauguración de la L12 y *d)* la determinación de cerrar once estaciones.

1. *La alternativa de política elegida.* En términos generales, toda política pública exige una argumentación. Los datos “objetivos” son insuficientes para justificar una línea única de acción; lo que ocurre más bien es que se abre una diversidad de alternativas, entre las que hay una ganadora; así, lo que conecta las causas y los efectos es una argumentación convincente, en la que los criterios técnicos y las teorías causales dialoguen de forma armónica (Merino, 2013). La forma de presentar una alternativa de política pública influye en la opinión pública, en la negociación para la política y, por supuesto, en su desarrollo. Para atender el problema público de, digamos, conectar mejor algunas zonas de la ciudad, o atacar la saturación en algunas líneas del Metro de la ciudad, existía una multiplicidad de alternativas. Por supuesto, el ciudadano no cuenta con los conocimientos técnicos suficientes para discernir entre materiales utilizados, diseño de vías o especificaciones mecánicas sobre los trenes; por eso los funcionarios a cargo de la elección

de la alternativa están obligados a justificar cabalmente su decisión, y también es por esa misma razón que se hace indispensable la existencia de controles internos.

Llama la atención que desde 2007 se alertó sobre los riesgos que encerraba la elección de rodadura férrea. En un comunicado del STC Metro a la Jefatura de Gobierno, Francisco Bojórquez señalaba:

Si se descuida el mantenimiento de las vías cuando la rodadura es férrea se podrían originar accidentes muy lamentables. Afortunadamente no los hemos padecido en el Distrito Federal, por el tipo de rodadura [...] Yo le sugiero que decidamos trenes neumáticos, previendo cualquier incidente grave en la nueva línea 12 que pudiera opacar sensiblemente nuestra administración, dadas las condiciones de inestabilidad de los suelos del Distrito Federal. Vayámonos por la segura (Robles, 2014a).

Un mes después, se eligió la rodadura férrea, a pesar de la advertencia, justificada por un ahorro de 7 por ciento respecto de la rodadura neumática, muy cuestionable dados los riesgos que encerraba. Cabe preguntarse si este ahorro realmente representaba una argumentación suficiente. Algo similar ocurrió para la alternativa elegida respecto del trazo de la vía: en un primer momento, se argumentó a favor de la construcción de una línea subterránea en su totalidad, pero posteriormente se optó por un trazo exterior que siguiera la estructura propia de las calles, lo que implicaba curvas forzadas en algunos tramos para afectar lo menos posible los predios donde pasaría la L12. El consorcio constructor alertó sobre la geometría proporcionada por el GDF, y posteriormente se deslindó de las responsabilidades. Nuevamente, esta forma de actuar levanta dudas sobre el criterio que guio la elección de la alternativa de política: ¿los criterios técnicos que aconsejaban curvas menos forzadas, o los criterios políticos que buscaban disminuir costos de negociación y reubicación para quienes resultaran afectados por el trazo subterráneo? La elección del trazo exterior, que implicaba mayores costos, queda aún más falta de justificación cabal si se consideran las acusaciones de conflicto de interés entre Enrique Horcasitas, director general de Proyecto Metro, órgano desconcentrado de la Sobse, y la compañía constructora Ingenieros Civiles Asociados, SA de CV (ICA), de la cual era director general su hermano, Luis Horcasitas.

2. Detalles de la ejecución. En enero de 2008 se dieron a conocer los requisitos de la licitación pública internacional para construir la línea 12, entre los cuales destacaban los siguientes: que las empresas interesadas en participar hubieran ejecutado proyectos de un mínimo de 30 kilómetros de línea de ferrocarril urbano en cualquier ciudad del mundo, o bien cinco kilómetros en la zona de suelos

blandos del área metropolitana de la ciudad de México, o que por sí solas o asociadas hubieran construido obras de gran envergadura, como presas, carreteras, aeropuertos, edificios, puertos, túneles o hidroeléctricas, y que por lo menos la mitad de su personal tuviera una experiencia comprobada en el ramo, aunque en caso de ser de nueva creación, se le pediría que fuera el ciento por ciento de la plantilla laboral. La dureza de estos requisitos produjo que una cantidad muy limitada de aspirantes acudiera al concurso público; si bien podrían estar justificados bajo criterios técnicos, también levantan suspicacias sobre la posibilidad de haber hecho bases “a la medida” de cierto candidato. Finalmente, sólo dos empresas presentaron sus propuestas económicas, ICA y FCC Construcción, sa.

El 12 de junio de 2008 se decidió que la “propuesta que [reunía] las mejores condiciones legales, técnicas, económicas, financieras y administrativas para la adjudicación del contrato respectivo, es la empresa ICA” (Sobse, 2008). En esta propuesta se especificaba un importe de 17 583 500 000 de pesos, y un periodo de construcción de tres años y medio para concluir la obra. Como se sabe, la propuesta que reunía “las mejores condiciones”, tal como se le describió en la adjudicación, terminó tornándose muy distinta en costos y plazos. ¿Cuáles son las responsabilidades derivadas de que los detalles de la propuesta que hicieron ganador a ICA finalmente no fueran reales? Sin duda alguna, este aspecto amerita una explicación. El proceso de adjudicación directa de los trenes, del que resultó ganadora la empresa CAF México, sa de cv también generó controversias, pues se eligió alquilar 30 convoyes hasta 2026, por un precio de 18 mil millones de pesos, en vez de comprarlos, por un costo de seis mil millones de pesos (Mendoza, 2014). La elección de esta alternativa también merece una argumentación plausible. Otra desviación respecto del proyecto original es que en la ficha técnica incluida en la licitación se especificó que los trenes deberían tener ocho carros, con una longitud de 150 metros. Finalmente se entregaron trenes de siete carros, con 140 metros de largo.

3. El momento de inauguración de la línea 12. La fecha de inauguración de la L12 se vio notoriamente apresurada por los tiempos políticos. Originalmente, los trabajos de la Línea Dorada iban a concluirse el 31 de diciembre de 2011, según lo estipulaban los términos del Acta de Fallo y Adjudicación. La L12 fue inaugurada finalmente el 30 de octubre de 2012, cuatro años después del inicio de las obras.

Es importante señalar que desde septiembre de 2012 se empezaron a detectar desgastes ondulatorios en algunas curvas durante los recorridos de prueba, y desde el día de la inauguración se detectaron algunos durmientes fracturados. En

julio de 2013, cuando se realizó la entrega definitiva de la L12 al STC Metro, nueve meses después de su inauguración, y un año y medio después de la fecha de conclusión inicialmente pactada, aún se reportaba la existencia de más de tres mil faltantes, entre los que se encontraban 33 escaleras eléctricas, sistemas de ventilación y prevención de incendios, y trabajos mal ejecutados. En descargo de lo anterior, consta que el día de la inauguración de la línea, el consorcio certificador, integrado por las empresas DB International GmbH, ILF, TÜV-SÜD Rail-GmbH y Hambrug Consult GmbH, había avalado que los sistemas básicos para la operación segura de la línea funcionaran de manera correcta (Consorcio Certificador, 2012).

Hay que tener en cuenta que Marcelo Ebrard concluyó su cargo como jefe de gobierno el 30 de noviembre de 2012, es decir, un mes después de que se inaugurara finalmente la Línea Dorada, lo que hace pensar que los tiempos políticos inyectaron urgencia para que la línea se abriera, a pesar de los faltantes y las fallas detectadas, trasladando responsabilidades al siguiente gobierno.

4. La determinación de cerrar once estaciones de la línea 12. Es complicado definir hasta qué punto la suspensión de la línea estaba plenamente justificada por razones técnicas, o si se trataba de un problema que podía resolverse con el mantenimiento adecuado para evitar fallas futuras. La empresa CAF mencionó que, en términos de la fabricación de los trenes, se habían seguido exactamente las especificaciones dictadas por el STC Metro y que “durante su operación diaria, los trenes de esta línea han obtenido los más altos niveles de fiabilidad de toda la flota del Metro”, el consorcio certificador había avalado el funcionamiento correcto de la línea, y funcionarios del Proyecto Metro sostenían que la línea era capaz de proporcionar un servicio regular y seguro, pero que la falta de mantenimiento preventivo o correctivo, u operación indebida de los equipos podían haber alterado su funcionamiento. La empresa certificadora ILF, también coincidió, al menos inicialmente, en el diagnóstico sobre la falta de mantenimiento preventivo y correctivo oportuno. Los problemas que se habían presentado durante los primeros meses de funcionamiento de la L12, ¿ameritaban el cierre de once estaciones?, ¿el riesgo era atribuible al diseño de la línea, cuya responsabilidad recaía en el gobierno encabezado por Marcelo Ebrard o, más bien, al mantenimiento, cuya responsabilidad correspondía al gobierno encabezado por Miguel Ángel Mancera? Si bien los diagnósticos realizados por las empresas certificadoras y consultoras están basados en criterios técnicos, la decisión de cerrar las estaciones supone una decisión política, tomada por quienes integraban el gobierno del

Distrito Federal en ese momento. En abril de 2014, el GDF solicitó un diagnóstico adicional sobre las “causas que habían motivado la suspensión de la línea 12” a la empresa francesa Systra, con base en la información técnica que proporcionara TSO. Ambas empresas fueron posteriormente contratadas para la rehabilitación de la línea. La encomienda del diagnóstico a estas empresas también ha generado cuestionamientos por su posible parcialidad y vínculos con el SCT Metro. La decisión del cierre parcial, como acto de gobierno, también amerita una justificación.

LAS INSTITUCIONES DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Frente a un problema complejo, como el cierre de la L12, los mecanismos de rendición de cuentas comenzaron a entrecruzarse, evidenciando sus propias falencias, el traslape, o los huecos de áreas de responsabilidad (Buranelli y Taylor, 2007: 7).

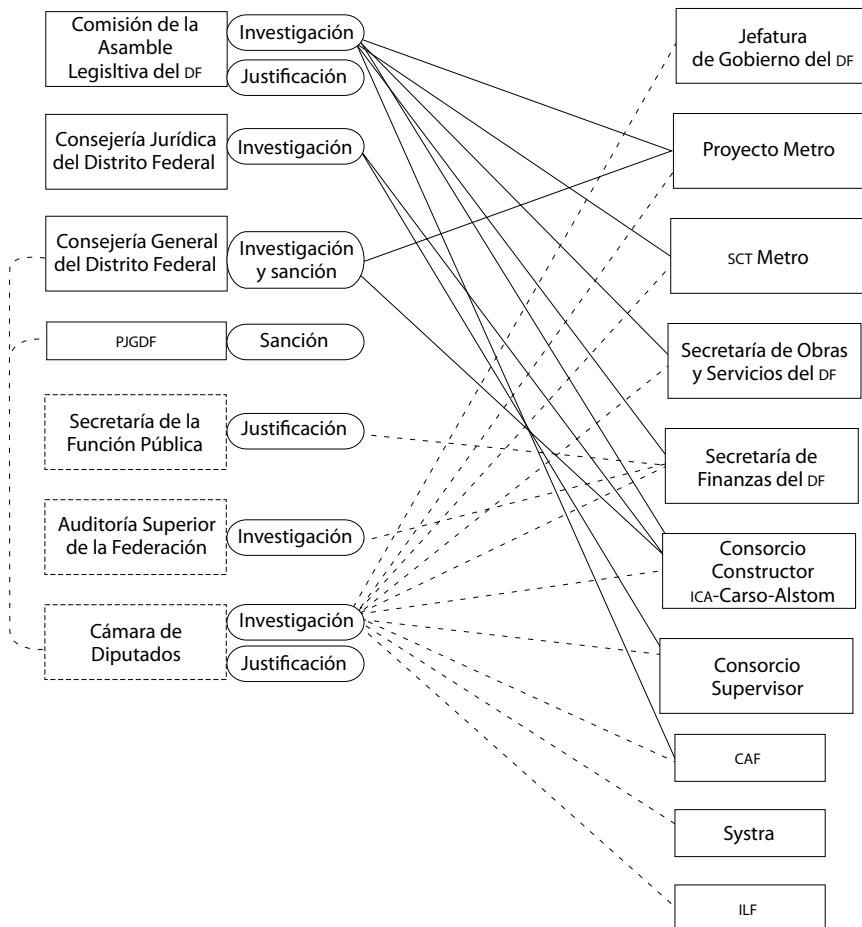
Respecto a la rendición de cuentas vertical, hay diversos problemas teóricos. El funcionamiento del voto como un instrumento preciso de sanción parte de supuestos que no necesariamente se verifican en la realidad; por ejemplo, la existencia de votantes informados, atentos a los acontecimientos públicos, capaces de discernir las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios públicos detrás de políticas públicas exitosas (para premiarlos en las urnas), o fallidas (para castigarlos), y que definen su intención de voto con base en el desempeño de los gobernantes, sin interferencias tales como las prácticas clientelares. Adicionalmente, hay otras complicaciones provenientes de la temporalidad de los acontecimientos. La inauguración de la L12 ocurrió en el último año del gobierno de Marcelo Ebrard, mientras que el cierre parcial ocurrió en el segundo año de gestión de Miguel Ángel Mancera; así, la activación de los mecanismos de rendición de cuentas verticales queda latente hasta la siguiente elección de jefe de gobierno, en 2018; o cuando muy pronto, hasta la renovación de la ALDF, a fines de 2015. En ambos casos, aun asumiendo que los supuestos teóricos de la rendición de cuentas vertical se cumplieran, cabe preguntarse si es adecuado que el sentido del voto esté influido por decisiones tomadas durante un gobierno que ya no está en funciones y que, por tanto, ya no se puede premiar o castigar, pues, si bien el gobierno actual presuntamente ha incurrido en responsabilidades relacionadas con el mantenimiento de la L12 y con los retrasos en los trabajos de corrección de las fallas, las grandes decisiones vinculadas con el diseño de la política fueron tomadas por el gobierno anterior. Las responsabilidades cruzadas entre niveles de gobierno, y los detalles técnicos del tema distorsionan aún más la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas verticales.

El funcionamiento de la dimensión horizontal de rendición de cuentas tampoco parece sencillo por el traslape de los sistemas de los dos niveles de gobierno (RRC, 2012: 8). Aun así, las acciones que se desplegaron a partir de marzo de 2014 han sido primordialmente mecanismos de rendición de cuentas horizontales, que tradicionalmente se refieren a los pesos y contrapesos que se estipulan desde la división de poderes. Para O'Donnell (1998: 63) estos controles se ejercen “a través de una red de poderes relativamente autónomos; es decir, otras instituciones, que puedan cuestionar y finalmente castigar las formas incorrectas de liberar de responsabilidades a un funcionario determinado”. Como los ciudadanos no tienen la capacidad ni la *expertise* para saber, por ejemplo, si el gobierno siguió los procedimientos establecidos legalmente en una licitación o se ajustó a las disposiciones técnicas recomendables, es necesaria la existencia de agencias especializadas que se dediquen específicamente a supervisar estos asuntos. Los organismos de fiscalización, las comisiones parlamentarias, las instituciones de vigilancia de derechos humanos y los órganos de transparencia son, entre otros, ejemplo de estas instituciones. Desde luego, además de estos mecanismos *ad hoc*, cuando la división de poderes es efectiva, el Congreso y el Poder Judicial son los principales mecanismos de control horizontal (Cejudo 2005: 50).

Para el caso de la L12 han intervenido varias instancias de rendición de cuentas horizontales, locales y federales. De manera similar a la disección que Buranelli y Taylor (2007: 6) realizan para los órganos brasileños involucrados en procesos de rendición de cuentas, se clasifican según su función en el diagrama 1: investigación, vigilancia y justificación o sanción, clasificación que además corresponde con las etapas teóricas de este proceso. Las líneas de control presentadas en el diagrama no se desplegaron de manera simultánea, sino que a lo largo del último año se han sumado instancias, que implementan sus propios procesos de rendición de cuentas, superponiéndose a los ya iniciados.

A primera vista, lo que resalta es el entrecruzamiento de instancias locales e instancias federales (estas últimas se representan por líneas punteadas). En segundo lugar, aparecen varios cuellos de botella. Todas las instancias, tanto locales como federales han iniciado procesos propios de investigación, sea por desconfianza frente a las investigaciones realizadas por otras instancias, sobre todo si corresponden a otros niveles de gobierno, sea porque sus atribuciones formales así lo indican, o bien por motivaciones más relacionadas con los intereses políticos. Lo llamativo aquí es que cuando las instituciones están diseñadas para diferentes fases de un mismo proceso, responden a dimensiones y “patrones de interacción” distintos (Buranelli y Taylor, 2007: 6-7), por lo que la articulación es fundamen-

DIAGRAMA 1. Mapa básico de procesos de rendición de cuentas horizontal para la línea 12



Fuente: Elaboración propia.

tal, desde el diseño; de no existir, los procesos quedan incompletos. Paralelamente, cuando actúan instituciones que están enfocadas a una misma fase de la rendición de cuentas, la falta de articulación produce duplicidades que no necesariamente redundan en sanciones más intensas, o bien abiertas contradicciones. En cualquiera de los dos casos, sin articulación el proceso se entorpece.

De manera previa al cierre de la L12, la única instancia que intervino fue la Auditoría Superior de la Federación (ASF), a través de controles *ex ante*. La ASF realizó tres auditorías al proyecto de la L12 durante su ejecución, correspondientes a los ejercicios fiscales de 2009, 2010 y 2011. En la primera, “advirtió que las obras se llevaban a cabo sin un plan ejecutivo ni un análisis costo-beneficio para los tramos que fueron modificados” (México Evalúa, 2014). También identificó el conflicto de intereses entre Enrique Horcasitas e ICA, y “evidenció riesgos de impacto ambiental —que nunca fueron resueltos— así como problemas en el trazo del proyecto, éste no se adecuaba a las condiciones físicas del terreno urbano”. Otro elemento identificado fue que la certificación de la Línea Dorada se realizó antes de que ésta estuviera concluida.

Por su particular configuración institucional, hasta antes de la reforma de 2013, la ASF sólo tenía facultades para realizar investigaciones sobre la Cuenta Pública del año fiscal previo. Así, los hallazgos anteriores fueron encontrados en 2010, una vez que se habían ejercido los recursos de 2009. No sólo eso, sino que la publicación de la auditoría se realizó de manera tardía, de tal modo que para esa fecha —febrero de 2011— también se habían ejercido ya los recursos de 2010, e incluso, ya se habían aprobado los de 2011.

La ASF, a pesar de ser una entidad con capacidad para investigar y evidenciar proyectos y políticas que funcionen de manera inadecuada, durante este periodo aún estaba restringida de manera sustancial por dos principios: el de posteridad y el de anualidad. El primero anula la posibilidad de que la ASF actúe de manera oportuna, por sólo tener la capacidad de revisar recursos ya ejercidos. Asimismo, está impedida para publicar resultados de los hallazgos que realice mientras las investigaciones sigan en curso. Con ello, se le niega la posibilidad de influir para que se corrija o se suspenda “la ruta de un proyecto cuyo fracaso parece evidente” (México Evalúa, 2014). Por otro lado, el principio de anualidad impide que la ASF revise más de una vez las Cuentas Públicas. Así, paradójicamente, la institución puntera en detectar las anomalías de la L12 queda atada de manos para intervenir de manera sincronizada, y una vez que otros actores también detectan estas anomalías, tampoco puede intervenir, por ya haber revisado esas cuentas previamente.

Para el ejercicio fiscal 2013, la ASF también declaró que el GDF no había garantizado que se cumpliera con las disposiciones que aseguraran la correcta ejecución de las obras de la L12. El jefe de gobierno Mancera declaró en febrero de 2015 que el GDF revisaría las auditorías de esos años (Domínguez, 2015), sin embargo, no se especificó a través de qué dependencia ni se generó proceso alguno derivado de ellas.

De manera posterior al cierre de la L12, la primera instancia local que intervino fue la Contraloría General local. Según el marco legal vigente en ese momento, corresponde a la Contraloría “el despacho de las materias relativas al control y evaluación de la gestión pública de las dependencias, órganos descentrados y entidades que integran la Administración Pública del Distrito Federal” (Ley Orgánica del Distrito Federal, Art. 34). Además, la Contraloría tiene facultades para la aplicación de sanciones económicas y administrativas. Así, esta instancia se inserta en los tres eslabones de la rendición de cuentas: investiga, solicita justificaciones y, en su caso, aplica sanciones.

Ha sido a través de esta instancia como se han aplicado más de 50 sanciones económicas y administrativas a ex funcionarios, y a las tres empresas que supervisaron las obras: Lumbreras y Túneles, Ingeniería, Asesoría y Consultoría y Empresa de Estudios Económicos y de Ingeniería.

La segunda instancia local que intervino fue la ALDF, a través de la Comisión Especial Investigadora, casi 20 días después del anuncio oficial de la suspensión. Este órgano legislativo también se inserta en el componente informativo del ciclo de la rendición de cuentas y, eventualmente, en el componente de justificación, cuando ha llamado a comparecer a distintos actores: principalmente, Enrique Horcasitas, Joel Ortega, Francisco Bojórquez, el consorcio constructor y el consorcio supervisor.

Desde el principio, los procesos iniciados por estas dos dependencias comenzaron a estorarse y a generar conflictos entre los actores involucrados en ellas. Por ejemplo, a un mes del cierre de la L12, la reunión privada que sostuvo el contralor Hiram Almeida con algunos miembros de la Comisión Especial de la ALDF, levantó suspicacias entre los asambleístas de oposición que no fueron invitados (Castillo, 2014).

En julio de 2014, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal se sumó a las instancias que participaban en los procesos de investigación. Su intervención tenía como objetivo analizar, desde el ámbito jurídico, la participación exigida al consorcio constructor.

Respecto a las instancias federales, el 10 de abril de 2014 se creó la Comisión Especial para dar seguimiento al ejercicio de los recursos federales que se destinan o se hayan otorgado a la línea 12 del Metro en la Ciudad de México, dentro de la Cámara de Diputados, ante la cual, hasta marzo de 2015, comparecieron: el secretario de Obras del GDF, el vicepresidente de Systra, representantes del consorcio constructor, de ILF y de CAF, el titular del Proyecto Metro, el contralor General del Distrito Federal y el secretario de Finanzas del Distrito Federal.

Esta comisión también se inserta en los eslabones de información y justificación para la rendición de cuentas. Es llamativo notar que inicialmente, el procurador capitalino, Rodolfo Ríos, se excusó de comparecer ante la Cámara de Diputados porque la información vertida en las averiguaciones previas abiertas por el caso de la L12 estaba clasificada como reservada y confidencial. Finalmente, compareció en marzo de 2015 (Robles, 2014c).

Es notorio que los procesos de investigación y justificación abiertos por los dos órganos legislativos, la ALDF y la Cámara de Diputados, se contrapusieron. El informe presentado a principios de febrero de 2015 por esta última se descalificó por la primera, que llevaba a cabo su propia investigación. La composición interna de las legislaturas es lo que en última instancia determinó sus argumentos y su postura, convirtiendo el control parlamentario en un asunto político más allá de los propios temas de responsabilidad financiera y técnica. La utilización de términos como “complot”, “dolo” y “chivo expiatorio” comenzó a permear el discurso de ambos actores y empantanaron lo que debería ser un único proceso de rendición de cuentas al transformarlo en una batalla política. En otras palabras, los asambleístas desarrollaron procesos de rendición de cuentas más alineados con los intereses políticos de su bancada que con los criterios técnicos y profesionales que requería el caso.

Una de las consecuencias más notorias del enfrentamiento en el contenido de los informes fue la aparición del ex jefe de gobierno Marcelo Ebrard, quien en principio iba a ser llamado a comparecer ante la Comisión de la Cámara de Diputados, pero que posteriormente fue excluido del calendario de audiencias. Ebrard decidió acudir por sí mismo en enero de 2015, armado de un megáfono, para hacer oír su versión sobre los hechos de la L12. Por último, en febrero acudió a comparecer, deslindándose de los fallos y los costos generados por la suspensión de la L12, y exigió a la Comisión Especial rehacer el informe de conclusiones. La Comisión de la Cámara de Diputados emitió un segundo informe en el que ya no se culpaba a Ebrard, lo que generó airadas reacciones en contra de la imparcialidad de la Comisión. Ebrard finalmente quedó excluido de la posibilidad de aspirar a la candidatura presidencial vía el Partido de la Revolución Democrática (PRD), como eran sus intenciones originales, y finalmente renunció a ese partido en 2015. Esto puede interpretarse como una especie de ejercicio de rendición de cuentas interno e informal, fuera de los circuitos institucionales y de los procesos “amplios” que se estaban llevando a cabo para fincar responsabilidades, ejercido desde el partido político contra una de las figuras más visible y más vilipendiada en el tema de la L12.

Otra instancia que se sumó, desde el ámbito federal, a la exigencia de cuentas fue la Secretaría de la Función Pública (SFP). Su intervención se justifica por la utilización de fondos federales para la construcción de la L12. A decir del titular de esta dependencia, en el pronunciamiento oficial emitido a finales de marzo de 2014, no estaba plenamente justificada la utilización de los recursos del Fondo Metropolitano. La falta de formalización mediante contrato hacía exigible la devolución de 489 422 377 pesos. Así, la intervención de la SFP en el ciclo de la rendición de cuentas tenía como principal objetivo solicitar a la SFDF la justificación de esos fondos. La reacción del GDF, a través del Consejo Jurídico, fue promover un juicio contencioso administrativo para la suspensión temporal y después, la suspensión definitiva, que determinaba que la exigencia de devolución no tenía alcances temporales hasta que no se resolviera de fondo su legalidad (Valdez, 2014a). Así, este eslabón quedó congelado.

FRAGMENTACIÓN, TRASLAPES Y DESARTICULACIÓN

La descripción de los procesos de rendición de cuentas abiertos a partir de los trabajos, y de la posterior suspensión de las estaciones afectadas de la L12, permite hacer algunas observaciones, que, más que conclusiones, representan interrogantes a la manera en la que están funcionando los eslabones básicos de la rendición de cuentas.

Información

La información, disponible y accesible constituye el primer peldaño sobre el cual se construye el ciclo de rendición de cuentas, tanto *ex ante* como *ex post* a la realización de las políticas. Antes de su implementación es indispensable que las políticas públicas “puedan estar sujetas a la participación y escrutinio de la ciudadanía en general y de los grupos de interés que de manera normal forman parte del entramado de [ésta]” (Arellano y Blanco 2013: 10); es decir, la hechura de los proyectos destinados a resolver un problema público deben proveer a los ciudadanos la información suficiente para que éstos tengan instrumentos para participar en la discusión sobre las alternativas a escoger, los recursos a utilizar y, en fin, de las decisiones que se toman para resolver dicho problema. Para el caso de la L12, la importancia de este elemento es clarísima; como señala Pardinas (2014): “¿qué hubiera pasado si se anuncia la línea 12 y todos los documentos de preparación de la obra se hacen públicos? Tal vez un ingeniero hubiera alzado la mano y hubiera dicho: esta vía no empata con las ruedas de este tren”. En ese sentido, la concepción plural y abierta para la elaboración de las políticas públicas lleva implícitos los pi-

lares de informar y justificar las decisiones públicas, no sólo como un requisito unilateral, sino como un primer punto de control surgido del debate público en torno a los problemas que se ha elegido resolver y las alternativas para hacerlo.

Ex post, la disponibilidad de información sigue siendo fundamental. Como se veía, prácticamente todas las dependencias tienen asignada de manera formal la facultad de investigación. Aunque investigar no es lo mismo que informar, los datos desempeñan un elemento sustantivo en las tareas de investigación. Los distintos procesos de investigación formal, además de generar cuellos de botella, han dado origen a conclusiones contradictorias, muchas de ellas condicionadas o influidas por el clima político del momento (Buranelli y Taylor, 2007). En segundo lugar, es notorio cómo se ha obstaculizado el libre flujo de información relevante a los individuos, fuera de quienes integran las distintas comisiones investigadoras. Como se anotó antes, una de las primeras reacciones del GDF fue clasificar los archivos en posesión del Proyecto Metro, con la justificación de que se utilizarían para la investigación. Sin embargo, con eso se clausuraba la posibilidad de que los afectados tuvieran la posibilidad de conocer los detalles de la falla, los medios de comunicación pudieran realizar investigaciones independientes, o se contrastaran documentalmente las comparecencias. Otro episodio relacionado con la reserva de expedientes se presentó cuando el procurador capitalino se negó a comparecer ante la Cámara de Diputados alegando la reserva de la información relacionada con las averiguaciones previas.

Por otra parte, se diseñó un portal de transparencia focalizada a cargo del Servicio de Transporte Colectivo Metro (sct Metro).² La Sobse también creó un micrositio de transparencia dentro de su portal electrónico,³ donde ha publicado información relativa a los trabajos de rehabilitación. Sin embargo, estos portales no incluyen respaldo documental de la información que despliegan; es decir, no se puede acceder a los archivos originales, ni a versiones públicas de dichos documentos, y se encuentra desactualizada: la página del sct Metro, actualmente caída, sólo incluía una presentación sobre el mantenimiento de vías, y un documento sobre el desglose de las solicitudes de información, ambos actualizados hasta 2014. El micrositio de la Sobse tampoco está disponible. Así, es posible decir que la apertura de estos sitios no representa un ejercicio legítimo de transparencia e información. Asimismo, a dos semanas de la suspensión, la Contraloría reservó todos los archivos de Proyecto Metro, por instrucciones del jefe de

² <http://www.metro.df.gob.mx/focalizado/indexlinea12.html>

³ www.obras.df.gob.mx/transparente12

gobierno, Miguel Ángel Mancera, para “garantizar transparencia” en la investigación emprendida por la Contraloría (Acosta, 2014), y (evitar) “influir en los litigios existentes u originar procesos legales” (Robles, 2014b).

En las solicitudes de información ingresadas para generar los insumos de este documento, fue recurrente la no entrega de información alegando no competencia. Las dependencias se señalan mutuamente como las responsables de resguardar la información generada, provocando un serio desgaste en el solicitante. Las solicitudes que sí fueron respondidas, requerían un caudal de requisitos para otorgar la información, absolutamente fuera de toda normatividad relativa al acceso a la información en el Distrito Federal. Detalles como el número de oficio, o quién figuraba como el responsable de sellar la recepción del oficio solicitado son ejemplos de los datos que se solicitaban. Otro obstáculo fueron los costos: en numerosas ocasiones se alegó la imposibilidad de escanear los documentos y, por lo tanto, de enviarlos por correo electrónico, obligando a acudir personalmente a la dependencia para recibir las copias, que se cobraban en 50 centavos por hoja. Por el tiempo y los recursos invertidos en ello, se hacía sumamente costoso acceder a esta información, en última instancia de interés público.⁴

Justificación

A partir del inicio de las investigaciones, se ha desplegado un verdadero desfile de funcionarios compareciendo ante la Comisión de la ALDF, de la Cámara de Diputados, o de ambas. A pesar de ello, no acaba de generarse una explicación convincente de lo que sucedió, ni mucho menos una que permita proponer soluciones preventivas o correctivas. Hay una sensación generalizada de insatisfacción con la manera en que se ha abordado el proceso, y bien a bien, ni las decisiones tomadas en torno a la construcción o el cierre de la línea han estado plenamente justificadas.

La incertidumbre y las suspicacias sobre los procesos institucionales de justificación han empeorado por las contradicciones entre los procesos que se están desarrollando de manera paralela en los dos niveles de gobierno involucrados, especialmente a raíz del recrudecimiento de las conflictividades políticas y del inicio del proceso electoral. No sólo es cuestión de que cada instancia desconfía de la otra, sino que en suma esto incide en una percepción ciudadana de falta de fiabilidad en todos los procedimientos que se han desplegado.

⁴ Estos datos fueron proporcionados por Marcela Vázquez, responsable de integrar insumos para la investigación del problema de la línea 12. La redacción y el sentido de la información es responsabilidad mía.

A esto hay que añadir que el único proceso que buscaba incidir específicamente en la justificación de una porción de los fondos utilizados, la exigencia interpuesta por la SFP de devolver los 489 422 377 pesos de recursos federales, quedó suspendida por el juicio iniciado por el GDF. Todo ello hizo que este componente quedara malogrado.

Sanción

El último eslabón de la cadena de rendición de cuentas culminaría idealmente con la sanción a quienes se determinen como responsables, a partir del proceso previo de justificación. En el apartado anterior se hablaba de la ausencia de sanciones sociales visibles de manera organizada, y de sanciones verticales, en el sentido electoral; acaso, la única sanción en este sentido ha sido la exclusión de Ebrard de todas las candidaturas para el proceso electoral de 2015 y, con eso, la imposición de una traba muy significativa a su carrera política.

En lo que toca a los procesos horizontales, la Contraloría capitalina ha impuesto alrededor de 50 sanciones administrativas y económicas a funcionarios que, en su mayoría, habían pertenecido al Proyecto Metro, y a varias empresas involucradas en la construcción y certificación de las obras. Las sanciones económicas impuestas representan montos impagables; por ejemplo, el director de Construcción de Obras del Proyecto Metro, Moisés Guerrero Ponce, fue sancionado por más de 5 500 millones de pesos e inhabilitado por 46 años. En suma, las sanciones económicas alcanzan casi 22 mil millones de pesos, cuyos criterios de imposición no son del todo claros. A decir del presidente de la Comisión Investigadora de la ALDF, “lo elevado de las sanciones [...] puede dejar la puerta abierta a amparos por desproporcionalidad” (Villavicencio, 2014).

Al respecto, la asambleísta del PAN, Laura Ballesteros, señaló “[...] lo que hubiera sido noticia es que las hubieran pagado [las sanciones]. Estamos ante cifras multimillonarias que difícilmente van a ser pagadas por los funcionarios que, además, no son los peces gordos que estábamos esperando” (Navarro, 2014). Las multas constituían más una reacción simbólica que una sanción real, pues finalmente la disposición fue que se cobraría hasta donde el patrimonio del servidor público alcanzara, utilizando embargos sobre propiedades o créditos. La realidad es que difícilmente los funcionarios de bajo rango sancionados tendrían propiedades cercanas a los montos de las multas. Para enero de 2015, a menos de un mes de que se hubieran establecido las sanciones, la mayor parte de los funcionarios sancionados había interpuesto juicios de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Quedó la sensación de que los funcionarios sancionados, por sus niveles y sus atribuciones específicas, no eran en quienes recaía directamente la responsabilidad del trazo de la vía o la decisión de arrendar trenes con rodadura incompatible con la vía. Eran ex funcionarios de bajo o mediano rango que cumplían instrucciones de los niveles superiores.

Hay otro rasgo a resaltar, que es que todos los funcionarios sancionados pertenecían a la administración encabezada por Ebrard.⁵ Las características de las instancias de rendición de cuentas local hacen impensable que se sancione a funcionarios que pertenecen a la administración de Mancera, aunque también compartan parte de la responsabilidad de la falta de mantenimiento de las vías y de la decisión del cierre. A manera de ejemplo: el titular de la Contraloría capitalina es designado por el ejecutivo local, lo que merma su independencia y su objetividad, lo que termina por minar los procesos de rendición de cuentas.

Finalmente, el consorcio constructor, también sancionado, ha gestionado un amparo para evitar la imposición de la pena establecida. El conflicto podría acabar por resolverse en instancias federales, ámbito que las empresas consideran más neutral. Aún no está claro cómo enfrentarán este proceso las instancias locales, pero el circuito de rendición de cuentas tampoco ha logrado cerrarse en torno a estos actores que, según algunas de las investigaciones, han incurrido en responsabilidades.

La desconexión de los tres pilares de la rendición de cuentas es evidente. Los procesos se traslanan, se niegan mutuamente, se obstaculizan, y dejan lagunas sin atender. El problema no es la ausencia de instituciones de rendición de cuentas; ni siquiera que éstas no sean lo suficientemente poderosas: todas cuentan con atribuciones considerables, y muchas de ellas con facultades de sanción, tema que en ocasiones se menciona de manera obsesiva cuando se buscan las causas de la falta de rendición de cuentas. En realidad, el problema es la falta de articulación entre estas instancias que, hasta el momento, están funcionando como engranajes independientes, cuyos dientes son incompatibles los unos con los otros (Cejudo, 2005). La maquinaria de la rendición de cuentas marcha atrofiada y torpemente,

⁵ Para agosto de 2017, más de dos años después de que se iniciara el proceso contra Enrique Horcasitas, que implicaba una sanción de siete millones y la inhabilitación por diez años, el caso continúa en discusión. Un largo proceso de impugnaciones, de enfrentamientos entre la Contraloría General, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la incapacidad para articular la demanda de procedencia en la Procuraduría Federal de la República ha entorpecido el proceso. Tres años después del cierre de la línea, y once después de la licitación, los procesos se han sumido en el olvido: los portales electrónicos de transparencia proactiva se cerraron, el sct Metro “no tiene información de sanciones” (Saldaña, 2017), y mientras todo lo anterior sucede, Horcasitas se encuentra prófugo de la justicia.

sobre todo si consideramos que en el proceso de la L12 se superponen dos maquinarias igual de desarticuladas —la local y la federal—, y con intereses contrarios.

La fragmentación del sistema de rendición de cuentas para atacar un problema como el de la L12 hace imposible que, además de los componentes, se engarcen de manera armoniosa los distintos tipos (técnica, burocrática, profesional, política) y los distintos momentos de la rendición de cuentas (*ex ante* y *ex post*). Sólo para dar una idea de la complejidad del asunto se lanzan algunas interrogantes más: ¿qué papel debieron haber desempeñado las instancias de control interno?, ¿por qué fue imposible detener *ex ante* el problema, si había evidencia de que desde sus primeras fases se detectaron incompatibilidades técnicas?, ¿es posible evitar que los intereses políticos primen sobre los requisitos técnicos de una política pública? En su análisis sobre el desastre del *Challenger*, Dubnick y Romzek (1987) presentan un mapa de los distintos procesos de rendición de cuentas que estaban en competencia en ese episodio: legal, política, burocrática y profesional. Cada proceso tenía elementos que se contraponían a los de los otros, y cada uno prevaleció en cierto momento del desarrollo de la organización interna de la Administración Nacional de la Aeronáutica y del Espacio (NASA) y del manejo del programa espacial. Para estos autores, la tragedia fue consecuencia, en parte, del predominio de la rendición de cuentas política y burocrática por encima de la profesional, en un asunto que requería una cuidadosa consideración de elementos técnicos puntuales, a diferencia de lo que había sucedido en las primeras fases del programa espacial. La consecuencia fue que las recomendaciones de los técnicos profesionales fueron ignoradas por el predominio de los intereses políticos del momento. Guardadas las dimensiones, para el asunto de la L12 ocurrió algo similar. La carga política que ha adquirido el problema hace difícil discernir cuál fue exactamente el inicio del problema, y pone dudas sobre todas las decisiones tomadas a lo largo del proceso.

Hay un elemento más a resaltar, que no puede dejarse de lado cuando se piensa en la construcción o el rediseño de los sistemas de rendición de cuentas. La noción tradicional de controles y contrapesos, enfocada en las dependencias públicas como sujetos centrales, parece ser incompatible con los esquemas de participación público-privada, que suponen la intervención y el empoderamiento de una multiplicidad de actores, frente a los cuales los sistemas típicos de rendición de cuentas parecen no estar lo suficientemente equipados.

La construcción de la Línea Dorada constituyó un proceso inédito respecto de cómo se habían construido el resto de las líneas del Metro de la Ciudad de

México, especialmente porque, a diferencia de lo que ocurría en los procesos anteriores, ya no se respondió a la lógica de subordinación política de la capital hacia el centro. Esto, aunado al desplazamiento de las decisiones y las responsabilidades hacia expertos privados, provocó un trastocamiento en las cadenas tradicionales de rendición de cuentas y control. Como se ha buscado evidenciar en el presente trabajo, la construcción de la L12 se caracterizó por una fragmentación de los procesos, y con ello las responsabilidades se pulverizaron.

La introducción de nuevas prácticas de gestión también demanda poner en marcha innovaciones en las estrategias de rendición de cuentas, especialmente en casos en los que el entrecruzamiento de lo público y lo privado, de lo federal y lo local, complejizan de manera muy significativa la asignación de responsabilidades. Las instancias de rendición de cuentas capitalinas, aún estrenándose como actores potencialmente independientes, se han mostrado inexpertas para enfrentar un problema de esta naturaleza.

Desde la ingeniería institucional, el gran reto está puesto en mejorar la compatibilidad entre las diferentes instancias que nos hemos dado. La importancia de rendir cuentas no está sólo en la retórica, ni siquiera en la ética pública, sino también, como señalan Buranelli y Taylor (2007), en las implicaciones que tiene para la confianza que los ciudadanos depositan en las instituciones y en los criterios para diseñar políticas públicas, y esto condiciona, en última instancia, la construcción de democracias sólidas. ☐

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano, David y Felipe Blanco (2013), *Políticas públicas y democracia*, Ciudad de México: Instituto Federal Electoral.
- Behn, Robert (2001), *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Bingham Powell Jr., G. (2004), “The Chain of Responsiveness”, *Journal of Democracy*, 15(4), pp. 91-105.
- Bovens, Mark (2006), “Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework”, *European Law Journal*, 13(4), pp. 447-468.
- Bovens, Mark (2010), “Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism”, *West European Politics*, 33(5), pp. 946-967.
- Buranelli, Vinicius y Matthew Taylor (2007), “Ending up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil”, *Latin American Politics and Society*, 49(1), pp. 59-87.
- Cejudo, Guillermo (2005), “Todas las piezas en su lugar: Arquitectura institucional de la

- rendición de cuentas en México”, Quinto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición ee Cuentas, Ciudad de México, ASF, pp. 43-75.
- Cejudo, Guillermo y Alejandra Ríos (2010), *La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México*, Ciudad de México: CIDE/UNAM.
- Dubnick, Melvin y Barbara Romzek (1987), “Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy”, *Public Administration Review*, 47(3), pp. 227-238.
- Lindberg, Staffan (2013), “Mapping Accountability: Core Concept and Subtypes”, *International Review of Administrative Sciences*, 79, pp. 202-226.
- López Ayllón, Sergio (2006), “La constitucionalización del derecho de acceso a la información: Una propuesta para el debate”, en Sergio López Ayllón (ed.), *Democracia, transparencia y constitución*, Ciudad de México: IFAI/UNAM.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (1999), *Democracy, Accountability and Representation*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Maraval, José María (2003), *El control de los políticos*, Madrid: Taurus.
- Merino, Mauricio (2013), *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, Ciudad de México: CIDE.
- O'Donnell, Guillermo (1998), “Horizontal Accountability in New Democracies”, *Journal of Democracy*, 9(3), pp. 112-126.
- Romzeck, Barbara y Melvin Dubnick (1987), “Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy”, *Public Administration Review*, 43(3), pp. 227-238.
- rrc (Red por la Rendición de Cuentas) (2012), *Hacia una política de rendición de cuentas*, Ciudad de México: CIDE.
- Schedler, Andreas (1999), *Conceptualizing Accountability: The Self-Restraining State*, Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Schedler, Andreas (2008), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Ciudad de México: IFAI.
- Schmitter, Phillippe (2004), “The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability”, *Journal of Democracy*, 15(1), pp. 47-60.
- Sklar, Richard (1999), “Democracy and Constitutionalism”, en Andreas Schedler, L. Jay Diamond y Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

NOTAS PERIODÍSTICAS

- Acosta, Alberto (2014), “Destituye Mancera a Horcasitas”, *Reforma*, 20 de marzo, disponible en: <https://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Libre/VisorNota.aspx?id=1556286-1066&md5=ddee9f4895143c8fd13e9e880688b787> [fecha de consulta: 11 de febrero de 2015].
- Castillo, Elia (2014), “Investigan a 28 funcionarios por fallas en la L12”, *Milenio*, 9 de abril, disponible en: <http://www.milenio.com/estados/rechazan-que-fallas-en-linea-dorada-sean-estructurales> [fecha de consulta: 11 de febrero de 2015].

- Delgado, Orlando (2014a), Costos reales y costos monetarios por el cierre de la Línea 12”, *La Jornada*, 10 de abril, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/04/10/opinion/028a1eco> [fecha de consulta: 3 de marzo de 2015].
- Delgado, Orlando (2014b), “El Metro: Costos sociales y responsabilidades”, *La Jornada*, 9 de octubre, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/10/09/opinion/030a1eco> [fecha de consulta: 3 de marzo de 2015].
- Domínguez, Pedro (2015), “GDF investigará señalamientos de auditoría por L12”, *Milenio*, 19 de febrero, disponible en: <http://www.milenio.com/estados/gdf-investigara-senalamientos-de-auditoria-por-l12> [fecha de consulta: 15 de marzo de 2015].
- Espino, Manuel (2014), “Se agudiza crisis de transporte en tramo cerrado de la L12”, *Crónica*, 10 de noviembre, disponible en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2014/867227.html> [fecha de consulta: 3 de febrero de 2015].
- Hernández, Eduardo (2017), “Línea 12 del Metro, la más cara de la historia”, *El Universal*, 17 de agosto, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/linea-12-del-metro-la-mas-cara-de-la-historia> [fecha de consulta: 29 de agosto de 2017].
- Jiménez, Horacio (2014), “Diputados federales revisan desperfectos en la Línea 12”, *El Universal*, 18 de julio, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/diputados-federalesdesperfectos-linea-12-1024260.html> [fecha de consulta: 11 de febrero de 2015].
- Méndez, Enrique y Roberto Garduño (2014), “Gobierno aceptó modificaciones recurrentes de constructora en obras de Línea 12: contralor”, *La Jornada*, 8 de octubre, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/10/08/gobierno-acepto-201cmodificaciones-recurrentes201d-de-constructura-en-obras-de-linea-12-contralor-2091.html> [fecha de consulta: 12 de febrero de 2015].
- Mendoza, Elva (2014), “Línea 12: “Excepcional contrato a CAF por 18 mil mdp”, *Revista Contralínea*, disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2014/03/14/linea-12-excepcional-contrato-caf-por-18-mil-mdp/> [fecha de consulta: 14 de enero de 2015].
- México Evalúa (2014), “La Línea 12 del Metro: Una tragedia anunciada”, *Animal Político*, disponible en: http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2014/04/11/la-linea-12-del-metro-una-tragedia-anunciada/#_ftn5 [fecha de consulta: 4 de enero de 2015].
- Navarro, Fernanda (2014), “Multas por Línea 12 se pagarían con seguros”, *Excélsior*, 25 de diciembre, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2014/12/25/999473> [fecha de consulta: 13 de febrero de 2015].
- Pardinas, Juan (2014), “No la atacamos y hoy nos devora la corrupción”, *Excélsior*, 30 de agosto, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/08/30/978993> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2015].

- Robles, Joana (2014a), “Alertaron a Ebrard de riesgo de incidentes”, *El Universal*, 7 de julio, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2014/alertaron-a-ebrard-de-riesgo-de-incidentes-1021529.html> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2015].
- Robles, Joana (2014b), “Abren datos, a medias, de L12”, *El Universal*, 3 de septiembre, disponible en <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2014/impreso-abren-datos-a-medias-de-l12-126035.html> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2015].
- Robles, Joana (2014c), “Los 500 mdp para la L12 no son definitivos: Finanzas-DF”, *El Universal*, 13 de octubre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2014/los-500-mdp-para-l12-no-son-definitivos-finanzas-df-1045684.html> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2015].
- Saldaña, Iván (2017), “Metro no tiene información de sanciones por fallas en Línea 12”, *Excélsior*, 8 de agosto, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2017/08/08/1180351> [fecha de consulta: 29 de agosto de 2017].
- Valdez, Illich (2014a), “Gana GDF primer round a la SFP por los 489 mdp”, *Milenio*, 21 de mayo, disponible en: <http://www.milenio.com/estados/gana-gdf-round-sfp-489-mdp> [fecha de consulta: 18 de febrero de 2015].
- Valdez, Illich (2014b), “Proyecta GDF 883 mdp para rehabilitar Línea 12”, *Milenio*, 1 de diciembre, disponible en: <http://www.milenio.com/estados/proyecta-gdf-883-mdp-rehabilitar-linea-12> [fecha de consulta: 18 de febrero de 2015].
- Villavicencio, Diana (2014), “Temen que sanciones por L12 queden en el limbo”, *El Universal*, 26 de noviembre, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2014/impreso/temen-que-sanciones-por-l12-queden-en-el-limbo-128057.html> [fecha de consulta: 19 de febrero de 2015].

DOCUMENTOS OFICIALES

- Consorcio Certificador (2012), “Certificación Línea 12”, Ciudad de México, 30 de octubre.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Sobse (Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal) (2008), “Acta de Fallo y Adjudicación. Licitación núm. 30001140-001-08”, Ciudad de México, 12 de junio.

Grisel Salazar Rebolledo es profesora asociada al Centro de Investigación y Docencia Económicas, investigadora del Seminario Universitario de Transparencia de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y profesora de cátedra en el CIDE y en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Doctora en Políticas Públicas por el CIDE; maestra en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España, y licenciada en Política y Administración Pública por El Colegio de México.