



Gestión y política pública

ISSN: 1405-1079

Centro de Investigación y Docencia Económicas, División  
de Administración Pública

Sánchez Cetina, José Antonio  
Línea doce Un juego clásico de acusaciones  
Gestión y política pública, vol. XXVII, Esp., 2018, pp. 253-280  
Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública

DOI: <https://doi.org/10.29265/gypp.v27i3.452>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13365964007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# Línea doce

## Un juego clásico de acusaciones

*Line 12: A Classic Blame Game*

José Antonio Sánchez Cetina\*

*Resumen:* Los proyectos de movilidad en las grandes ciudades son de una complejidad similar al tamaño de las mismas. Poner en marcha obras y sistemas de transporte subterráneo, como el metro, implica una serie de estudios, planes, contratos y compras de diversa índole, así como el trabajo coordinado de distintos funcionarios e instituciones públicas y privadas que buscan maximizar la visibilidad que un proyecto exitoso atrae. Sin embargo, cuando una línea de metro presenta fallas que interrumpen el servicio de la misma y plantean una corrección importante se suscita un fenómeno conocido como “juego de acusaciones” o *blame game*. El presente artículo estudia las estrategias empleadas por los actores más importantes en el caso de la línea 12 del Metro de la Ciudad de México desde el marco de análisis de *blame game* y evasión de culpas (*blame avoidance*).

*Palabras clave:* políticas de transporte, movilidad, teoría organizacional, comportamiento organizacional, juego de acusaciones o *blame game*.

*Abstract:* Transportation projects in big cities imply a complexity as big as the same cities. Implementing subway systems and projects requires several analyses, plans and contracts of different nature, as well as the coordinated collaboration of officers and public and private institutions who are seeking to maximize the visibility that a successful project attracts. Nevertheless, when significant failures force the system to interrupt the operation on the line and emphasize the need of important corrections, a peculiar phenomenon called *blame game* comes to action. This article studies the different strategies used by the most important actors on the Mexico City's Line twelve case from the blame game and blame avoidance framework.

*Keywords:* transportation policies, policy fiasco, organizational theory, organizational behavior, blame game.

---

\*José Antonio Sánchez Cetina es profesor-asociado en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Ciudad de México, Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México. Tel: 52 (55) 5727 9800. Correo-e: jose.sanchez@cide.edu. ORCID: 0000-0001-6712-6845.

Artículo recibido el 21 de marzo de 2017 y aceptado para su publicación el 13 de octubre de 2017.

DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypv.v27i3.452>

## INTRODUCCIÓN

El Gobierno de la Ciudad de México inauguró el 30 de octubre de 2012 la decimosegunda línea de su sistema de transporte colectivo Metro. Meses después, en 2013, debido a fallas y deterioro anormal en ciertos rieles y secciones de la línea, el propio gobierno capitalino tomó la decisión de cerrar parcialmente la línea y comenzar un proceso de corrección e investigación de los responsables del mal funcionamiento de la misma. Dicha etapa, costosa y compleja, destapó problemas de diseño y coordinación, además de discrepancias significativas entre los trenes que operarían en la línea y el sistema de rieles y el trayecto que seguirían.

Estudiar a profundidad el caso de la planeación, puesta en marcha y posterior suspensión de la línea 12 (L12) del Metro de la Ciudad de México es, a todas luces, importante por distintas razones. Las preguntas fundamentales van desde las más elementales —¿qué pudo haber salido mal? o ¿quiénes son los responsables de la situación actual?— hasta otras de mayor complejidad que, si bien no abandonan el tema central, orientan la discusión hacia arenas de naturaleza muy distinta —¿la falla en la línea desvela un caso igual o aún más grave de desvío de recursos públicos? y más aún, ¿habría visto la luz en el mismo momento dicho desvío si no se hubiesen presentado fallas técnicas en la L12?

Naturalmente, las respuestas que se precisan con mayor urgencia rondan el tema de cómo resolver el problema y quiénes son responsables de una estrategia tan accidentada. Sin embargo, los miradores de la rendición de cuentas, por un lado, y el propio comportamiento organizacional, por el otro, apuntan a la posibilidad de un análisis de lo que hasta ahora ha sido llamado el “juego de acusaciones” (*blame game*), o la política de evasión de culpa. Se trata de un concepto popular en el imaginario colectivo pero poco frecuentado como un fenómeno de organizaciones públicas y privadas que merece estudiarse con seriedad.

El estudio del juego de acusaciones, en principio, no pretende encontrar y fincar responsabilidades de las consecuencias de determinadas acciones sobre determinados individuos. Implica un estudio de un proceso distinto al correspondiente a la planeación y puesta en marcha de determinadas acciones. No contempla, entonces, el análisis de la política, ni del proceso de la misma o los resultados obtenidos, sino de la reacción y estrategias que emplean los miembros de una organización para evadir las acusaciones cuando las consecuencias no son favorables.

La utilidad de un análisis de esta naturaleza, de manera general y también particular en el caso de la L12 del Metro de la Ciudad de México, radica en entender cuáles alternativas de acción tienen enfrente los actores de una organización cuando un problema o falla se transforma en una posible acusación hacia su persona,

qué secuencia en el tipo de estrategias de evasión emplean y qué efectividad tienen. En el ideal, estudios de este tipo abonarán a comprender cómo el comportamiento evasor de acusaciones moldea incluso la toma de decisiones de los actores, por una parte, y cuáles mecanismos institucionales pueden instaurarse para acotar, dirigir o limitar las estrategias de evasión de culpas en una organización.

El presente artículo se estructura de la siguiente manera: el primer apartado contempla una revisión breve sobre la también breve literatura que existe hasta ahora sobre el juego de acusaciones desde la lógica organizacional. El segundo apartado aplica, al caso de la L12, una serie de herramientas diseñadas por quienes han estudiado el juego de culpas en otras políticas con resultados poco favorables al tiempo que presenta el análisis de las estrategias que los principales actores implicados en el caso mexicano utilizaron cuando las acusaciones se dirigieron hacia ellos. El tercer apartado presenta algunos hallazgos extraíbles de la segunda sección y plantea hacia dónde podría dirigirse un esfuerzo por continuar la discusión desde esta perspectiva.

## LA CIENCIA DE LA EVASIÓN DE ACUSACIONES

Acaso la sospecha de que el juego de acusaciones es un fenómeno común, no solamente en el mundo sino prácticamente en cualquier arena, se confirma con la existencia de términos con que, de manera coloquial, se etiqueta el fenómeno. Desde luego se trata de un supuesto por demás general que asume que, si existe en el lenguaje cotidiano, debe existir en la práctica. Lo cierto es que, en el español cotidiano hablado en México, al menos, el juego de culpas encuentra un concepto con igual significado en la expresión “pasarse la bolita” o “echarse la bolita”. Conviene rescatar el término en su cotidianeidad por lo claro que resulta su significado, y por la frecuencia con la que cualquiera ha experimentado una situación de esa naturaleza. Sin embargo, probablemente sea dicha familiaridad la que ha mantenido el juego de acusaciones lejos de un análisis más riguroso sobre quiénes participan en él, utilizando qué estrategias y cuáles son sus resultados. Si bien una situación doméstica entre dos individuos puede no ameritar un escrutinio de este calibre, el estudio del juego de acusaciones se vuelve relevante cuando se presenta en la arena pública, sobre todo cuando se trata de políticas o acciones de gobierno complejas y costosas cuyos resultados no son los esperados.

Siendo una acusación el hecho de atribuir alguna acción que pudiera considerarse indebida o equivocada a algún individuo o agente (Hood, 2011), participan en el juego dos roles principales: los acusadores y los acusados o receptores de culpa. La política de evasión de acusaciones parte de tres supuestos generales, a saber:

1. Los votantes basan sus decisiones en la experiencia previa y en aquello que recuerdan más sobre las expectativas de lo que los candidatos puedan lograr o en el grado de identificación con determinado partido o personaje.
2. Los responsables de diseñar e implementar políticas —especialmente aquellos que son elegidos en procesos abiertos de votación— buscarán obtener crédito por sus acciones acertadas. Asimismo, procurarán que dichas acciones no redunden en situaciones en las que puedan ser acusados de fallas o fracasos.
3. La aversión a las acusaciones tiene un peso mayor que la búsqueda de crédito porque las pérdidas generan mayor eco y memoria en los votantes que los éxitos, y llevan a la acción con mayor frecuencia que las situaciones que los favorecen (Weaver, 1986).

Bajo estos supuestos, las decisiones, estrategias y comportamiento de los hacedores de políticas se ven modificados por la búsqueda a la vez constante y contradictoria de evadir acusaciones y buscar crédito. Aunque este comportamiento no es nuevo, existen algunos factores que pueden explicar por qué recientemente se tornan más evidentes. Las campañas cargadas de mensajes negativos en contra de un partido y la polarización que ello genera son uno de ellos (Weaver, 1986). Los principios de la nueva gestión pública, como el gobierno basado en resultados y la delegación de funciones en administradores son un escenario donde es más propicio encontrar juegos de acusaciones, donde agentes a quienes se han encomendado determinadas tareas y de quienes se esperan resultados concretos buscarán que les sea asignado tanto crédito como sea posible pero, con mayor intensidad, evitar situaciones que pudieran acarrear acusaciones hacia su puesto o persona (Hood y Lodge, 2006).

El papel de los medios de comunicación, además, se considera como otro factor con un peso relativamente alto no sólo en hacer evidentes sino en generar o potenciar juegos de acusaciones. El estilo de periodismo que pretende causar escándalo con determinadas notas o presentar a determinados actores como responsables inequívocos de alguna situación (Hinterleitner y Sager, 2015) constituye un callejón en el cual quienes se encuentran dentro del juego emplearán todas las estrategias que tengan a la mano para salir del mismo. Una de las herramientas que este trabajo emplea para analizar el caso de la L12 tiene que ver, justamente, con el papel de los medios de comunicación y su tratamiento de la información. En un apartado posterior se desarrollará la idea de manera más profusa.

La literatura que aborda el comportamiento de evasión de culpas se encuentra dispersa en el estudio de otros fenómenos y en un número amplio de disciplinas,

desde la psicología y la ciencia política hasta la filosofía y sociología (Hood, 2011). Además, se trata de un tema que no ha sido abordado con suficiencia de manera práctica en términos de análisis (Hinterleitner y Sager, 2015). Kent Weaver y su texto “The Politics of Blame Avoidance” (1986) sienta las bases para el estudio del fenómeno al desarrollar ideas sobre el mayor peso de una reputación negativa que una lista de logros, por una parte, y al enlistar una serie de estrategias que quienes buscan evadir acusaciones pueden poner en práctica para tal efecto.

Las estrategias que propone Weaver son revisitadas y complementadas por Christopher Hood, quien plantea grupos de estrategias de evasión de culpas de manera más profusa en su libro *The Blame Game* (2011). Además de retomar la idea del “sesgo a la negatividad” —en la carrera o reputación de los agentes pesan más los tropiezos que los aciertos— el autor clasifica las estrategias evasivas en tres apartados principales:

1. Estrategias presentacionales: pretenden cambiar la manera en que el problema es entendido mediante justificaciones o excusas que aminoren la gravedad del asunto o incluso puedan revertir su comprensión como un acierto en vez de un error.
2. Estrategias de agencia: buscan transmitir la acusación a alguien más, delegando la culpa, rechazando la acusación y distribuyéndola en adversarios o subordinados (comúnmente llamados “chivo expiatorio”).
3. Estrategias de política: transmitir la responsabilidad de la falla no a otro agente, sino a un procedimiento establecido o una institución. Culpar al seguimiento estricto de la política, manual o reglamento acordado en determinada situación.

### **Ganar en el discurso: Estrategias presentacionales**

El primer conjunto de estrategias comprende las de tipo presentacional. Son tácticas que utilizan el discurso, la distracción y la persuasión para aminorar la culpa o evadirla por completo. Cuatro subconjuntos pueden enlistarse en ellas: el primero de éstos agrupa acciones que tienen que ver con pasar inadvertido o mantener un perfil bajo, restringir la información que se hace pública, mantener una postura de no dar declaraciones o mostrarse no disponible cuando es buscado. La estrategia basa su éxito en la premisa de la inacción como mejor método para no estropear aún más la situación y esperar el gradual enfriamiento de la misma. El segundo subgrupo busca ganar el argumento. Popularmente se conoce como “dar la vuelta” a una acusación. Consiste en contraatacar las acusaciones

bien sea negando que la responsabilidad por algún error sea propia, justificar o dar excusas por fallas, criticar y atacar directamente a quien lo señala e incluso negar que existe un problema o minimizar su dimensión.

El tercer subconjunto de estrategias presentacionales contempla las disculpas como principal mecanismo. El principio detrás del mismo es que, en algunos casos, hacer una confesión y admitir la responsabilidad de manera temprana evitará que el asunto se vuelva más grande en los medios de comunicación y, en el ideal, volverá a pasar inadvertido con prontitud. Una variante del mismo grupo es disculparse por eventos sucedidos antes de que entrara el acusado en funciones, de modo que se hace frente al problema con una confesión, admisión de que existe un problema, una disculpa y la explicación de que la falla se cometió por alguien más que ocupó anteriormente el cargo.

El último subconjunto de las estrategias presentacionales, cimentadas evidentemente en habilidades discursivas y de persuasión, consiste en cambiar el tema para quitar atención de aquel en el que se es acusado. Consiste en colocar en la agenda pública o de los medios de comunicación temas que puedan ser aún más atractivos. Actividades diplomáticas en otros países como un escape temporal, eventos deportivos, revelación de información que pueda ser criticada y distraiga del tema principal son ejemplos de ello.

### **El arte de delegar: Estrategias de agencia**

A diferencia de las tácticas presentacionales, que buscan modelar o distorsionar la apariencia de los hechos para que una falla parezca menos grave o pase inadvertida, las estrategias de agencia no pretenden minimizar la culpa o transformar la apariencia del problema, sino desviar la responsabilidad del mismo. Pueden reconocerse en esta categoría distintas herramientas, pero la principal es la delegación. Hood (2011) señala que se trata de una de las jugadas más estudiadas y reconocidas no sólo dentro de las estrategias de agencia. Tiene sentido toda vez que puede encontrar una lógica de comportamiento sustentada en la elección racional. La racionalidad de un individuo en la organización entra en una encrucijada que busca, por un lado, hacerse de todo el crédito posible, y escapar o evadir tanto como sea posible decisiones o escenarios que puedan traer para sí acusaciones, por otro. Así, la táctica de delegar no busca evadir una acusación una vez que se presenta sino actuar de manera preventiva, dejando en subordinados, comités o votantes decisiones que pueden tener resultados negativos. El costo es alto, evidentemente, porque se escapa casi por completo la posibilidad de quedarse con el crédito en caso de que se presente un escenario positivo —aunque

el propio Hood documenta casos en los que la combinación de estrategias de agencia y presentacionales permiten evadir ciertos riesgos pero construir una narrativa convincente para obtener crédito.

Aunque delegar es la jugada más estudiada y evidente, porque permite incluso analizar cuáles actores organizacionales pueden delegar y hacia dónde, no es la única táctica de este conjunto. Otros movimientos incluyen rotar a los miembros de la organización de modo que el responsable o responsables estén desplazándose constantemente a otras áreas desvinculadas del problema.

Como es notorio, se trata de un enfoque de tácticas que pretenden esconder al acusado detrás de la estructura de la agencia. Un subgrupo más de esta categoría ejemplifica claramente esta intención. Consiste en utilizar la complejidad de la estructura de una organización, los grupos institucionalizados en ella para ciertos propósitos o la interdependencia de organizaciones para hacer difusa la línea que va desde el problema hasta su responsable. Las alianzas público-privadas y los programas o políticas coordinadas por más de una dependencia son un claro ejemplo de qué complejidad puede ser utilizada como obstáculo para evadir la acusación.

Una última variante de esta categoría y de la delegación es aquella que se hace pero no sobre un colaborador, subordinado u órgano decisonal, sino sobre una fuerza externa aún más intangible: el mercado. Culpar a las fuerzas o la dinámica de mercado es un recurso de agencia común entre funcionarios públicos, toda vez que, aunque no se trata de una firma privada, el gobierno también está sujeto en mayor o menor medida a las fuerzas del mercado, de modo que puede culparse a esta mano invisible de alguna falla no prevista en el entendido de que se trata de un factor exógeno sobre el cual puede tenerse poca injerencia.

### **Apegarse al manual: Estrategias de procedimiento**

El último conjunto de estrategias en la clasificación de Hood (2011) se refiere a las de política o procedimiento. De ahí que también sean etiquetadas como tácticas operacionales. Se trata de un conjunto de movimientos que pretenden evadir las situaciones de culpa más que reaccionar ante ellas. Su objetivo es mantener el *statu quo*, de modo que no puedan generarse acusaciones por hacer algo distinto a lo previsto en un manual o a lo que los demás miembros de la organización han venido haciendo.

Al igual que las categorías antes explicadas, las estrategias de política u operacionales se aglutinan en cuatro subconjuntos. El primero de ellos puede entenderse con el dicho popular “si me hundo, no me hundiré solo”. Se trata de una estrategia que distribuye el riesgo de una acusación en más de un miembro de la organización. Consiste en evitar tomar decisiones de manera individual, formando



grupos de tareas u órganos decisionales dentro de la organización en el entendido de que todos son responsables del éxito o fracaso de la acción implementada y se “suben al barco” comprometidos con la decisión. Si bien no garantiza, como ninguna otra táctica, evadir por completo una acusación, diluye la misma tanto como el tamaño del grupo decisor lo permita.

El segundo grupo se sostiene en el principio contrario: la individualización. Consiste en pasar la acusación al cliente, operador o usuario. Se trata de tácticas preventivas que transfieren el riesgo de falla al usuario final o incluso al funcionario de ventanilla. Utilizan advertencias o posibles alternativas de modo que haya un espacio de decisión o discrecionalidad en el que se deslinden del resultado final. Son tácticas que se asemejan a las advertencias del manual de cualquier electrodoméstico en el que hacen responsable al usuario u operador por cualquier falla derivada de no seguir el procedimiento marcado en el manual.

La tercera subcategoría es, probablemente, la más popular en este enfoque. Es útil tanto para evitar situaciones que podrían atraer alguna acusación como para sortear la propia culpa cuando el problema se presenta. El principio es evadir una acusación o el riesgo de una siguiendo al pie de la letra las instrucciones de un manual de operaciones, reglamento, rutina o mejor práctica. Este enfoque se ve reforzado por las herramientas informáticas al alcance de todos en estos días. Formularios que sólo permiten la entrada de datos específicos o procesos automatizados dadas ciertas condiciones son ejemplos claros en los que los miembros de la organización pueden deslindarse de la decisión y, por consiguiente, de la culpa asociada a los malos resultados de la misma.

El último de los recursos como subconjunto en esta categoría corresponde a la política de negarse a tomar decisiones que claramente puedan convertirse en acusaciones. Temas delicados y riesgosos que fácilmente puedan remitir la responsabilidad hacia un individuo producen este tipo de tácticas cuyo fin es mantener las variables tal como están aun cuando las implicaciones sean negativas. No actuar puede provocar que un problema se haga mayor, pero al menos no se responsabilizará del mismo al tomador de decisión. Puede entenderse como uno de los escenarios donde la disyuntiva de ganar crédito o evitar culpa es más evidente. Si bien actuar en un tema complejo puede traer grandes beneficios para la carrera de un funcionario cuando tenga éxito su plan, puede ser más conveniente guardar la proactividad para otra ocasión, mantener un perfil bajo y evitar comprometerse en una decisión riesgosa.

Una vez que se han explicado de manera general las categorías de estrategias que los actores organizacionales pueden emplear para evitar colocarse en situaciones

que generen acusaciones o evadir la responsabilidad una vez que se es acusado de alguna falla, es pertinente hacer la mención de que, en general, el uso de una estrategia no excluye la puesta en práctica de otra, sin importar la categoría y de manera sucesiva o simultánea. Los miembros de una organización emplearán tantas estrategias como les sea posible para zafarse de la acusación y reaccionarán con otras tácticas en la medida que prueben su efectividad.

Sin embargo, y aunque los actores emplearán tantas estrategias como consideren necesarias, el campo de acción y el inventario de las mismas es distinto para los diversos niveles jerárquicos al interior de la organización. El apartado siguiente aborda este argumento.

### **¿HACIA DÓNDE LANZAR LA GRANADA?**

La sección anterior explicó las distintas estrategias que pueden emplearse para evadir las acusaciones. Constituyen un conjunto de prácticas informales que utilizan la estructura organizacional formal, sus políticas o los vacíos en las mismas para culpar a alguien más. Dado que se valen de tales medios, es natural asumir que las herramientas, pretextos y justificaciones variarán también dependiendo del cargo y responsabilidad que tenga el actor acusado. Hood (2011) plantea, al igual que las categorías de estrategias, tres tipos de actores con distintas vías de evasión de acusaciones.

#### **Funcionarios de primer nivel**

De manera coloquial, Christopher Hood llama *top bananas* al conjunto constituido por los líderes, titulares de ministerios o secretarías gubernamentales, a todas luces líderes de grandes organizaciones o equipos de trabajo. En términos del juego de acusaciones, su lugar en la organización los sitúa en el ojo del huracán frente a la opinión pública cuando las cosas no suceden como se esperaba. Los medios de comunicación tienden a fincar responsabilidades en los directores generales y crean con rapidez bolas de nieve que hacen una historia más llamativa, polémica y de interés para el público. Son también los actores de una organización que participan más en la arena política que en la administrativa. Por ende, están inmersos en el juego casi constante de ataques y acusaciones por parte de políticos adversarios. Finalmente, su nivel los convierte en referencia conocida por la ciudadanía, que mayor o menormente informada encuentra con frecuencia al responsable de los problemas en la figura del titular de la organización.

De manera simultánea, por otro lado, son también los actores que tienen un arsenal de tácticas en el juego de acusaciones más nutrido. Aunque son el último

elemento en la cadena alimenticia de los acusados —de modo que no pueden fincar la responsabilidad en algún superior— poseen autoridad para encontrar chivos expiatorios en los niveles y subordinados a su cargo. Es común que utilicen estrategias discursivas presentacionales ante los medios de comunicación para transformar o aminorar la situación pero también son los más capaces para valerse de la agencia y estructura organizacional para diluir la responsabilidad. Pueden, incluso, moldear la propia organización de modo que su estructura parezca mucho más compleja en escenarios adversos. Encontrarán menores obstáculos para delegar decisiones riesgosas y acusar a sus operadores de errores y pueden modificar o crear políticas que les permitan automatizar decisiones o dejarlas en manos de equipos determinados o de procedimientos estandarizados o informáticos. Aunque suelen ser, dados sus intereses de carrera, los más cuidadosos de su reputación y no entrar en el juego de acusaciones, son también quienes tienen una libertad de movimiento mayor una vez que se encuentran en él.

### **Funcionarios de ventanilla**

En el lado opuesto de la cadena alimentaria, los funcionarios de ventanilla constituyen el último eslabón en la organización y son el vínculo directo con la ciudadanía o el cliente. Su labor es eminentemente operativa y difícilmente se encuentran bajo el escrutinio constante de los medios masivos de comunicación, a menos que se presenten problemas graves. Funcionarios que proveen servicios públicos, policías, profesores, operadores de vehículos de transporte colectivo conforman este grupo. Si bien, una vez que están dentro del juego de acusaciones, no pueden desviar la responsabilidad en miembros por debajo de ellos, cuentan con una serie de herramientas para tratar de salir del mismo.

Las tácticas presentacionales están casi por definición fuera de su campo de acción. No son, generalmente, quienes están encargados de dar declaraciones a la opinión pública. Basan su juego en las estrategias colectivas más que en la transferencia de culpa a otro individuo. Utilizan movimientos de agencia del tipo grupal para diluir la culpa, como políticas sindicales, equipos de trabajo que toman decisiones o áreas administrativas con procedimientos a los que él mismo está sujeto. Apegarse al manual suele ser una de las tácticas más eficaces para los actores en este nivel, dada la solidez de una respuesta como apearse estrictamente al manual o seguir las instrucciones de los superiores. Los recursos con que cuenta dada su posición, en cambio, lo convierten en un jugador vulnerable que fácilmente puede utilizarse como chivo expiatorio.

### **Funcionarios de nivel medio**

En el centro de los dos mundos antes mencionados —titulares y funcionarios de ventanilla— se encuentra el puente operativo que conecta generalmente con el ámbito político de los líderes. Lo conforman gerentes o subdirectores al mando de colaboradores de rangos menores. Su vulnerabilidad radica en que pueden ser involucrados en el juego de acusaciones por ambos frentes. Tanto los líderes pueden transferir a ellos, como gerentes y tomadores de decisiones operativas, cierta responsabilidad, como pueden hacerlo con la misma naturalidad operadores de ventanilla, argumentando que seguían instrucciones giradas por ellos. Si bien no son tan visibles ante la opinión pública en virtud de no ser los titulares ni están en contacto directo con los usuarios finales, se encuentran en el punto en el que cualquiera del resto de los jugadores pueda emplearlos como receptores de culpa.

En contraparte, los mandos intermedios tienen el mismo número de alternativas que sus contrincantes en términos de transferir la culpa o echar la bolita a alguien más. Las estrategias de agencia pueden no ser tan eficaces si se quiere hacer responsable al líder, quien tiene bajo control mayores recursos para modelar la situación. En cambio, pueden ser útiles hacia abajo, argumentando que el diseño de alguna acción o determinado procedimiento fue bien establecido por ellos pero implementado pobre o erróneamente por el equipo a su cargo. Dado que se trata de puestos intermedios y gerenciales, con frecuencia las estrategias de política referentes a apegarse al manual no son la mejor estrategia, toda vez que la naturaleza de su nivel implica cierta discrecionalidad y autonomía. De ahí que, aunque no sean tan visibles, sí sean jugadores vulnerables en la arena de juego.

### **El resto y la mano invisible**

Finalmente, el último tipo de actor involucrado en las idas y vueltas de acusaciones lo conforman todos aquellos al exterior de la organización. La culpa puede ser transferida por un funcionario hacia casi cualquier elemento concreto o abstracto que tenga relación directa o indirecta con la organización. Los medios de comunicación son responsabilizados por tratamientos parcos, parciales o subjetivos de ciertos temas que se transforman en preocupaciones públicas. Ciertas movilizaciones sociales en mayor o menor medida organizadas también pueden ser blanco de la culpa por alguna política fallida. Por último, factores tan intangibles y heterogéneos como fenómenos meteorológicos o el mercado doméstico o internacional pueden ser receptores de culpa que difícilmente responderán al juego de acusaciones.

Ahora que han sido explicados tanto los tipos de estrategias disponibles como el perfil y las alternativas de los distintos jugadores, será posible aplicar la catego-

rización estudiada de la manera más simple posible al caso de la puesta en marcha de la línea 12 del Metro de la Ciudad de México. Los siguientes apartados presentan a los actores importantes involucrados y las reacciones que manifestaron cuando fueron acusados. Acaso tenga lugar, antes de dicha sección, un breve apartado respecto del papel de los medios de comunicación en el juego de acusaciones de la L12.

### LA COBERTURA MEDIÁTICA COMO CATALIZADOR DEL JUEGO DE ACUSACIONES

Transferir la culpa o responsabilidad por una falla o un fiasco (*policy fiasco*) tendría poco sentido si ningún agente distinto a los jugadores estuviese buscando culpables. Dado que se trata de problemas de estrategias o políticas públicas es de suponerse que, al menos, se presenten dos tipos de personajes que busquen responsables en estos escenarios. El primero de ellos debería ser el organismo, también gubernamental, que haga las veces de contralor o auditor. Basta que un agente de este tipo revise objetivos y resultados de acciones de funcionarios para que se detone el juego de acusaciones. Pese a ello, en el entendido de que se trata de agentes gubernamentales, jugadores y auditores, el ruido que desataría el juego podría equipararse al cuestionamiento metafórico del ruido que produce un árbol al caer cuando no hay nadie alrededor para escucharlo.

Interviene aquí, entonces, el segundo personaje además del auditor: los medios masivos de comunicación. Además de la importancia de informar a la ciudadanía sobre los avances, obstáculos, resultados y desatinos de las acciones de gobierno, los juegos de acusaciones constituyen historias muy atractivas para la cobertura mediática. Acaso sea por el escándalo y polémica de la transferencia de culpas entre los jugadores. En cualquier caso, los medios de comunicación contribuyen a la politización y escandalización de ciertos eventos (Hinterleitner y Sager, 2015) y llegan incluso a modificar la conducta y reacciones de los jugadores cuando están inmersos en el fuego cruzado de culpas. Bien sea tratando de capturar cada declaración de los funcionarios que se acusan unos a otros, o mostrando una visión parcial del problema y el direccionamiento de acusaciones, el hecho de que modifiquen la conducta de quien se encuentra en el centro del juego transforma a los medios de comunicación en un elemento más del juego que merece ser estudiado.

Una de las mecánicas para realizar el análisis mediático del juego de acusaciones consiste en cuantificar el número de notas y menciones que el tema presenta en los medios noticiosos impresos Hood y sus colaboradores (2009) condujeron un estudio de esta naturaleza para dos casos de juegos de acusaciones, en Inglaterra y en Escocia. Esta sistematización tiene un doble propósito, o uno solo re-

versible. Por un lado, puede estudiarse de qué modo el aumento en la atención o presión de los medios en el tema modifica el comportamiento de los jugadores en cuanto a las estrategias que emplean para evadir la culpa o la responsabilidad. Por otro, puede mostrar el grado en el que dicha presión mediática los obliga a rendir declaraciones y cuál es la efectividad de tales comunicados como estrategias para disminuir la tensión y poder pasar inadvertidos, al menos a la luz de los diarios. Finalmente, se trata también de un ejercicio que muestra cómo el tema creció en la agenda de los medios, la trayectoria de declaraciones y estrategias empleadas por los acusados y el fin del juego para algunos de ellos, representado como la remoción del cargo público o la sanción directa aplicada.

Para el caso de estudio que del presente texto se empleó el compendio de notas periodísticas que aparecieron en los principales diarios de México de marzo a diciembre de 2014. Se trata del periodo inmediato a partir de la suspensión en el servicio en un número considerable de estaciones de la recientemente inaugurada L12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro.

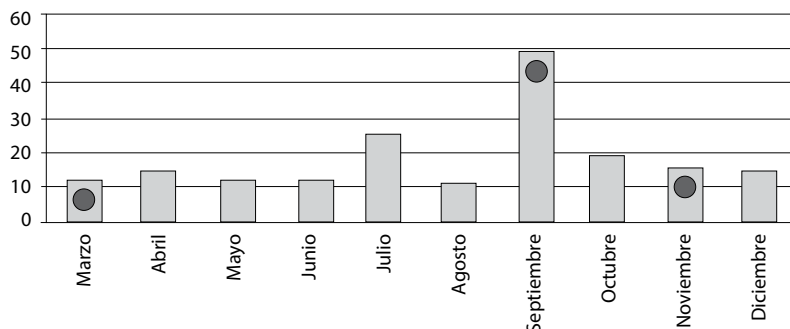
La metodología para la revisión hemerográfica comenzó por establecer un periodo de revisión. Dicho lapso comienza en marzo de 2014 —fecha en que ocurrió el cierre parcial de la L12— y termina en diciembre del mismo año, un mes después de que la Contraloría del Gobierno de la Ciudad de México avivara el tema con un primer listado de responsables de las fallas.

Fueron consultados los periódicos de mayor circulación nacional en México, a saber: *El Universal*, *Reforma*, *La Jornada*, *Milenio*, *La Crónica* y *Excélsior*. La revisión y monitoreo se realizaron en las versiones electrónicas de tales diarios. La codificación y procesamiento de los artículos se hizo de modo tal que pudiera identificarse la cobertura de un mismo hecho puntual dentro del caso por el mayor número de fuentes, discriminando para efectos del artículo todas las notas relacionadas con temas ajenos al cierre de la L12, como comercio informal en las estaciones de la línea o percepción de usuarios.

En la gráfica 1 puede observarse cómo el tema se inserta en la agenda mediática a partir del mes de marzo y sus apariciones muestran un comportamiento estable hasta el mes de julio, periodo durante el cual la Contraloría General del Distrito Federal anuncia que habrá una primera lista de sancionados por las fallas generalizadas y el consecuente cierre parcial de la línea.

El punto más alto de atención mediática se presenta en el mes de septiembre, fecha en que la Contraloría General emite la lista de 33 funcionarios que recibirían sanciones por las fallas en la línea. Si bien se trata del momento en que más apariciones en los diarios alcanzó el caso, no es el periodo durante el cual los

GRÁFICA 1. Notas periodísticas concernientes al cierre de la línea 12 del Metro, marzo a diciembre de 2014



Fuente: Elaboración propia con base en el compendio de cobertura mediática reunido para el proyecto.

jugadores emitieron un número mayor de declaraciones para clarificar el asunto o deslindarse de la responsabilidad. El comportamiento de la cobertura vuelve a normalizarse para los últimos meses del año. Los tres momentos marcados en la gráfica 1 contemplan los siguientes hechos: *a)* marzo de 2014: Enrique Horcasitas, hasta entonces director del Proyecto Metro del Distrito Federal, fue removido de su cargo por el jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera, con la finalidad de facilitar y eficientar la investigación del problema; *b)* septiembre de 2014: la Contraloría emitió la lista con los nombres de los 33 funcionarios sancionados y *c)* noviembre de 2014: la Contraloría emite una segunda lista con quince funcionarios adicionales que recibirían sanción. Enrique Horcasitas forma parte de dicho grupo por segunda ocasión. El hecho, sin embargo, no genera tanta atención mediática como la lista emitida en septiembre.

Incluso antes de presentar a los principales jugadores de la evasión de culpas en la L12, la revisión de notas periodísticas muestra que una de las tácticas utilizadas en mayor medida fue aquella consistente en emitir el menor número de declaraciones y procurar mantener un perfil bajo a la espera de que la presión disminuya y el problema sea descartado de la agenda. Se trata, como fue revisado en apartados anteriores, de una estrategia presentacional altamente socorrida como primera jugada por funcionarios de primer nivel, generalmente los principales objetivos de los periodistas.

Los hallazgos del análisis de medios pueden resumirse en dos argumentos, a saber: *a)* la atención y consecuente presión por parte de los medios, al menos impresos, está centrada principalmente en funcionarios de alto nivel. La diferen-

cia entre el número de notas generado por la emisión de la primera lista de funcionarios sancionados, en septiembre, y aquella segunda lista emitida en noviembre es un reflejo de tal contraste; *b*) la presión mediática en el caso de la L12 motivó a los jugadores a recurrir, frente a las acusaciones periodísticas, a estrategias presentacionales de inacción y secrecía, si bien en las comparecencias ante la Comisión Investigadora hicieron uso de tácticas de otra naturaleza.

### **PRINCIPALES JUGADORES Y MECANISMOS DE DEFENSA**

El estudio del tratamiento del caso por parte de los medios de comunicación impresos redundó en el hallazgo de estrategias presentacionales de inacción como principal mecanismo de defensa. En ese entendido, es relativamente lógico que hayan sido documentadas declaraciones significativas en los medios por parte de los involucrados. Vale la pena, entonces, hacer una revisión de las comparecencias ante la Comisión Investigadora, donde fueron cuestionados respecto de su entendimiento y explicación del problema y la responsabilidad que pudiera ser adjudicada a ellos. Se trata de un análisis cualitativo en el que se extrae de las respuestas de cada uno de los actores a los cuestionamientos de la comisión la estrategia o combinación de estrategias que emplean para evadir, transferir, transformar o aceptar la responsabilidad de las fallas en la L12.

#### **Enrique Horcasitas, ex director del Proyecto Metro del Distrito Federal (PMDf)**

El primer jugador en ser presentado es el entonces director del proyecto encargado de la coordinación de diseño, construcción y puesta en marcha de la línea. Se trata del funcionario de primer nivel más cercano al problema. Días después del cierre de estaciones anunciado por el director del Sistema de Transporte Colectivo, Joel Ortega, Enrique Horcasitas es removido del cargo por el jefe de gobierno. Probablemente se trató de una jugada por parte del propio jefe de gobierno para disminuir la presión mediática. En cualquier caso, el hecho de que al inicio del juego haya sido removido del cargo, coloca al jugador en cuestión en un escenario particular —una evidente derrota, si se desea continuar con el lenguaje de un juego— desde el cual es de esperarse que emplee técnicas que busquen recibir el menor daño posible, toda vez que el primer movimiento, la evasión de la acusación, queda descartado.

Horcasitas se presentó a comparecer ante la Comisión Investigadora el 20 de marzo de 2014. Las estrategias presentacionales no formaban parte de los posibles movimientos de Enrique Horcasitas porque las fallas en la L12, después del cierre de estaciones y el consecuente descontento por parte de un número con-

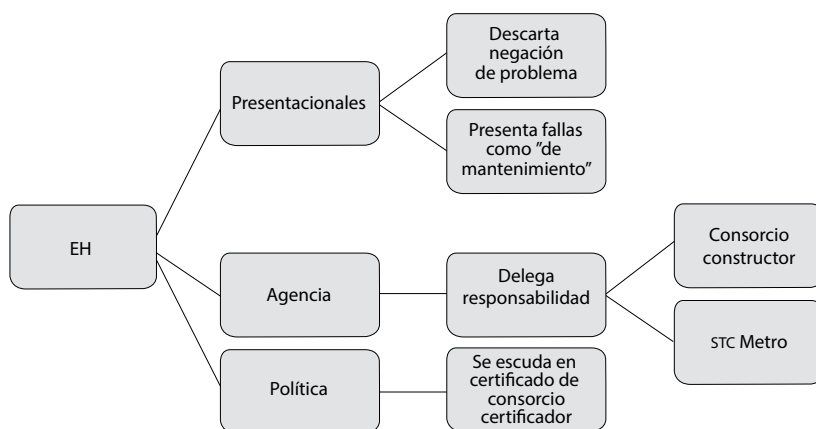


siderable de usuarios, difícilmente podrían revertirse o presentarse como un problema menor o una ventana de oportunidad en vez de una falla estructural que merecía atención. Sin embargo, la perspectiva o explicación del problema de cada jugador consiste, en sí misma, en una suerte de táctica presentacional que puede alejarlos de la responsabilidad. Enrique Horcasitas presentó las fallas en la L12 como un problema de mantenimiento. Este argumento le permitió, a su vez, emplear estrategias complementarias de evasión.

Son al menos dos las posibles alternativas que el funcionario tenía a su disposición para evadir la responsabilidad por las fallas. Para su defensa durante la comparecencia utilizó la popular táctica de agencia de delegar. Transfirió la responsabilidad del problema al consorcio constructor de la línea. Planteó el problema no como uno de diseño sino como uno de falta de mantenimiento adecuado de la línea. Hizo mención de que, en la entrega del proyecto, existían trabajos faltantes y mal ejecutados que serían enmendados en una fecha posterior a la citada entrega. Con base en esa aclaración, explicó que el consorcio debió hacerse cargo del mantenimiento a partir de que fuesen completados los trabajos pendientes. De esta forma, hizo responsable al mismo de las fallas en la línea por haber faltado al compromiso de dar oportuno servicio a los trabajos faltantes y a los eventos que se generasen por la operación cotidiana de la línea en el primer año de funcionamiento. Asimismo, y bajo la premisa de que el mantenimiento de la línea debía realizarse en coordinación con la agencia que opera las líneas, el Sistema de Transporte Colectivo Metro, responsabiliza también a su director, Joel Ortega, por la falta de atención o supervisión de labores de mantenimiento una vez que la línea ha sido entregada.

Como se planteó en la explicación de las posibles estrategias, los jugadores pueden hacer uso de una o varias de ellas de manera secuencial o simultánea, sin importar que éstas pertenezcan a una categoría o a otra. Como complemento de la estrategia de agencia para delegar la responsabilidad de las fallas en el servicio, el funcionario empleó en su comparecencia una jugada de política, explicada en apartados anteriores como “apegarse al manual”. Cuando fue cuestionado por los problemas en la línea, argumentó que el consorcio certificador conformado específicamente para el proyecto emitió un visto bueno sobre los sistemas de señalización pilotaje automático, mando centralizado, energía eléctrica en alta tensión, subestaciones de rectificación, distribución de tracción y catenaria, telefonía de trenes, telefonía directa y automática, así como sistema de vías. Este certificado, que explicaba que los sistemas mencionados funcionaban correctamente y que la línea podía ponerse en marcha, es empleado por Horcasitas para transferir la responsa-

DIAGRAMA 1. Ruta de juego, Enrique Horcasitas



Fuente: Elaboración propia.

bilidad, esta vez al consorcio certificador por haber certificado una línea defectuosa, al tiempo que se escudó en el argumento de confiar en el certificado del consorcio actuando bajo el procedimiento o política establecida para el proyecto.

El diagrama 1 presenta un esquema que condensa las jugadas del jugador en cuestión. Después de la comparecencia, mantuvo la estrategia de buscar un bajo perfil en la cobertura mediática. Si se considera que fue incluido no sólo en una sino en las dos listas de funcionarios que recibirían sanción por las fallas, la conclusión simple califica como poco efectivas las estrategias de agencia y de política utilizadas.

### Joel Ortega, director general del Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC Metro)

El 21 de marzo se presentó a comparecer el actual director del sistema. Es relevante hacer mención de la secuencia en las comparecencias, porque el entendimiento del problema por parte de los diputados que conformaron dicha comisión modifica también la naturaleza de las preguntas que se formulan a los involucrados y la actitud que muestran frente a dichas respuestas. Cabe mencionar, además, que el jugador en cuestión, al momento de comparecer y aun hasta ahora, mantiene su cargo de director del sistema.

Ortega, al igual que Horcasitas, descarta la estrategia de aminorar o negar la existencia de un problema. Se refiere, también, a las fallas de mantenimiento, pero agrega que la línea presentaba una serie de fallas estructurales o de diseño.

Gracias a esta jugada presentacional, puso en marcha estrategias de agencia y de política. La primera de ellas consistió en delegar la responsabilidad tanto en el PMDF como en el consorcio constructor. Por un lado, explica que el periodo y naturaleza del mantenimiento al que se comprometía el consorcio fue acordado y debía ser supervisado por el Proyecto Metro.

Por otro lado, explicó que el STC Metro es un agente operador de líneas de transporte, no diseñador ni constructor de las mismas. Argumentó que las fallas en las estaciones no podían entenderse sólo como falta de mantenimiento, sino que obedecían a un diseño inadecuado o defectuoso. Criticó la falta de coordinación y atención del PMDF y el consorcio desde las etapas de diseño de línea, y evadió así la responsabilidad.

Como puede extraerse de dichos movimientos, se trata de una mezcla de estrategias de agencia y de política. Su manera de apegarse al manual es justificarse como un organismo operador que, si bien debe entrar en contacto con el consorcio cuando este último preste servicios de mantenimiento en una línea en funcionamiento, no tiene competencia en el acuerdo del tipo y periodo de estos servicios ni en el diseño del proyecto de línea. Más aún, explicó a la comisión que el diseño y construcción de la L12 carecían de un proyecto ejecutivo como documento fundamental para tales fines. En esta jugada emplea una estrategia de política, o critica la falta de la misma o del procedimiento mediante el cual un proyecto de esta magnitud precise como primer paso la creación del proyecto ejecutivo o maestro.

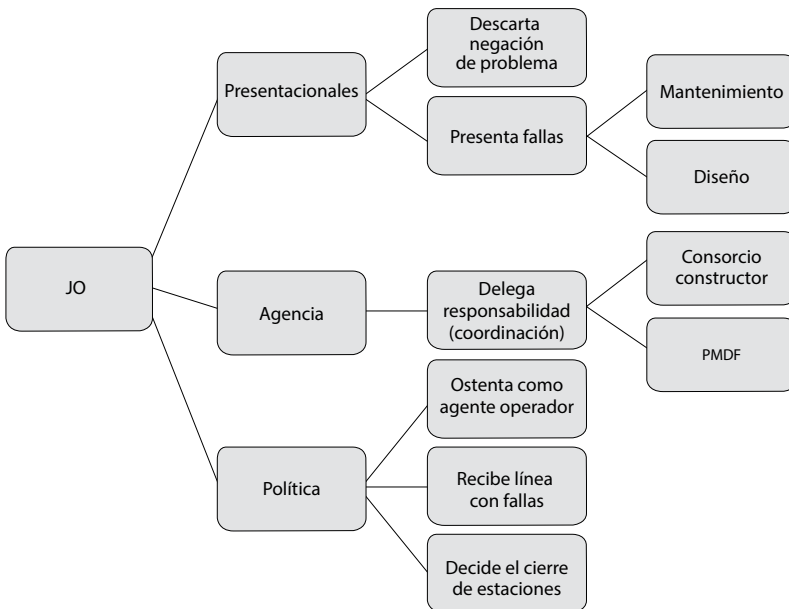
En una de las comparecencias más extensas de la comisión, Ortega comentó, también, que fue él quien recibió la línea de manera formal del consorcio. Se trata de un hecho significativo, pues en estricto sentido podría fincarse buena parte de la responsabilidad por las fallas en el director del sistema que recibió la línea pese a los trabajos faltantes y fallas a la vista en dicha entrega. Explicó que lo hizo para evitar que la entrega del mismo se quedara en una suerte de limbo institucional, además de evitarle al consorcio una multa de 33 millones de pesos diarios por retraso en la entrega. Puede entenderse que la premura por parte del gobierno del Distrito Federal en turno fue un factor que ejerció cierta presión en esta recepción con problemas. En términos de este análisis, el jugador empleó una jugada equivocada y contraintuitiva, saliéndose del manual o procedimientos formales para aceptar un proyecto cuyas fallas podrían convertirse en una acusación fuerte en un escenario futuro.

Conviene hacer mención de una estrategia más que podría pasar desapercibida, puesto que no se presentó en la comparecencia, sino antes incluso de que comenzaran las acusaciones. Fue el director del Sistema, Joel Ortega, quien tomó

la decisión de suspender parcialmente el servicio en la L12 en marzo de 2014. En la comparecencia frente a la Comisión Investigadora comentó que se trató de una decisión difícil pero sustentada por completo en el objetivo de evitar poner en riesgo a los usuarios del Metro. Analizada a la luz de las estrategias de evasión de culpas, se trató de una jugada preventiva o temprana de política que implicaba consecuencias negativas —el cierre de estaciones y descontento de usuarios— para evitar resultados aún mayores y culpas más grandes por evadir —el posible descarrilamiento de un convoy en operación.

Pese a que pueda ser evidente fincar responsabilidades por las fallas de manera institucional en el director del Sistema de Transporte, hasta diciembre de 2014 el funcionario no había sido removido de su cargo ni aparecía en las listas de sancionados emitidas por la Contraloría General. Sin embargo, sería aventurado y simplista asumir que sus estrategias fueron efectivas y que no existieron factores políticos que redundaran en su permanencia o éxito en evadir la responsabilidad. El diagrama 2 hace un resumen de las estrategias empleadas por Ortega.

DIAGRAMA 2. Ruta de juego, Joel Ortega



Fuente: Elaboración propia.

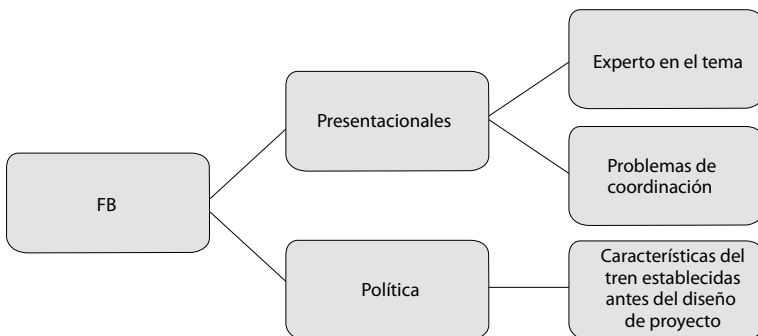
### Francisco Bojórquez, ex director general del Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC Metro)

La tercera comparecencia correspondió al ex director del STC Metro. Es pertinente recordar que el escenario desde el cual desplegó sus jugadas corresponde a aquel del ex funcionario que se presenta tranquilo, libre de todo riesgo de ser removido de funciones a las que ya no está vinculado.

Se trata de una de las comparecencias más interesantes por las tácticas empleadas por Bojórquez. Define el problema como uno de relativas incompatibilidades, problemas producto de la operación y falta de mantenimiento oportuno. Una de sus principales jugadas puede entenderse como de tipo presentacional. Dada la complejidad del problema y la heterogeneidad de las fallas identificadas hasta el momento, la Comisión Investigadora aún cumplía dos tareas en esta tercera comparecencia: entender las causas, dimensiones y posibles soluciones al problema, por un lado, y encontrar a los responsables del mismo, por otro. Bojórquez, funcionario experimentado y estudioso del sistema de transporte Metro, emplea una táctica en la que se presenta como el experto en el ámbito técnico capaz de clarificar para los miembros de la comisión los detalles y causas de las fallas. Este papel le permite bajar la guardia de los diputados encargados de cuestionarlo y presentar el problema como uno de falta de coordinación entre el PMDF y el consorcio constructor.

Los diputados miembros de la comisión mencionan la incompatibilidad entre la vía y los trenes que fueron arrendados para la L12. Bojórquez descartó dicha

DIAGRAMA 3. Ruta de juego, Francisco Bojórquez



*Fuente:* Elaboración propia.

incompatibilidad e hizo la aclaración de que el subcomité de adquisiciones del STC determinó formalmente el tipo de tren que correría sobre la L12. Con esa explicación, evade la responsabilidad en el supuesto de que, quienes diseñaron el proyecto, debieron tomar en cuenta las características de los trenes.

Las estrategias empleadas por el ex director del STC parecen surtir efecto, al menos en la comparecencia, donde recibe comentarios de agradecimiento por parte de los diputados miembros de la Comisión Investigadora por la claridad con la que explicó el problema y la disposición para utilizar su conocimiento en coadyuvar a la solución del problema. El diagrama 3 resume las tácticas empleadas.

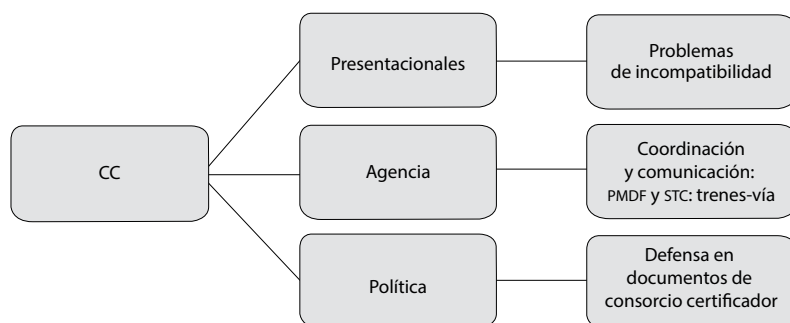
### **Consortio constructor**

El 31 de marzo de 2014 se presentaron ante la Comisión Investigadora miembros del consorcio constructor, conformado por las empresas ICA, Carso y Alstom. Definió este equipo el problema como uno de operación inadecuada por la incompatibilidad entre la vía y los trenes arrendados para la línea. En primer orden, empleó una táctica de política al argumentar que el consorcio certificador emitió los documentos aprobatorios de seguridad y funcionamiento adecuado, elemento que funciona como primera vía de escape a la responsabilidad.

La Comisión Investigadora respondió ante dicha defensa que el STC comparó al consorcio un estudio de mercado donde detallaba las características de los trenes que pretendía adquirir —en venta o renta— para la L12. En una jugada de política o procedimiento, el consorcio se defendió con el argumento de que un estudio de mercado no es en ningún sentido parte de las bases de licitación del proyecto. De este modo, el consorcio comenzó la construcción de la vía con base en normas estandarizadas a nivel internacional, de acuerdo con su explicación. La información del tamaño de trenes y *buggies* fue recibida formalmente en 2012, dos años después de que comenzara la construcción de la vía. Transfiere entonces la responsabilidad a la falta de coordinación entre el PMDF, con quien diseñó el plan de construcción de la línea, y el STC, encargado de comprar los trenes.

Como jugador no gubernamental en esta arena en particular, la sanción a la que se haría acreedor el consorcio sería de índole económica y no en términos de remoción de cargos. Para diciembre de 2014, la Contraloría contemplaba emprender acciones para exigir el resarcimiento de daños y el consorcio preparaba su defensa. El diagrama 4 muestra la ruta de jugadas del consorcio en la comparecencia.

DIAGRAMA 4. Ruta de juego, consorcio constructor



*Fuente:* Elaboración propia.

### Marcelo Ebrard: ex jefe de gobierno de la Ciudad de México

Acaso con un tono anecdótico y para conservar registro documental —como lo hace de manera más ordenada otro artículo en esta serie, vale la pena explicar que, tanto Marcelo Ebrard como Mario Delgado, entonces secretario de Finanzas del Distrito Federal, no fueron llamados a comparecer por la Comisión Investigadora de la Asamblea Legislativa, sino que solicitaron una audiencia ante dicha comisión en virtud de la información que se divulgó en los medios masivos de comunicación y las acusaciones de los demás actores en juego. La versión estenográfica de esta audiencia, fechada en 6 de febrero de 2015, es muestra de lo accidentado de la presentación de argumentos de ambos personajes. La sesión comienza presentando a los diputados que participarán en las rondas de preguntas y con el mensaje de Marcelo Ebrard anunciando que Mario Delgado no lo acompañaba porque no se le permitía el acceso a la sala.

Pese a que no se trata formalmente de una comparecencia ordenada por la comisión, la naturaleza de la sesión es la misma que la comentada para el resto de los jugadores. En ese sentido, funciona satisfactoriamente para el ejercicio en curso: identificar las estrategias del ex jefe de gobierno y el entonces secretario de Finanzas.

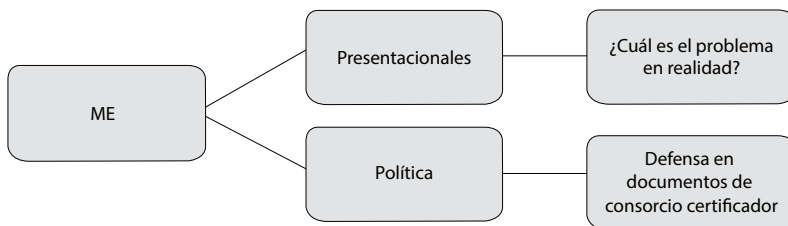
Marcelo Ebrard, ante los cuestionamientos sobre la responsabilidad de las fallas en la línea de Metro, comienza empleando la táctica presentacional de cambiar de forma y tamaño el problema. Más aun, da un paso hacia atrás e increpa a la comisión porque, a su parecer, ni la propia comisión ni los personajes involucrados han sabido determinar el verdadero problema y sus dimensiones. Se trata de una estrategia efectiva toda vez que, ciertamente, la comisión no ha

podido, hasta ese momento, determinar cuál es el problema real en la línea para saltar al paso siguiente de encontrar sus causas y responsables.

La segunda táctica empleada por el ex jefe de gobierno se puede ubicar en la categoría de política. A sabiendas de que existe un problema de naturaleza y tamaño indefinidos, la pregunta de la comisión persiste: ¿quién es responsable del mal funcionamiento de la línea y el posterior cierre de al menos la mitad de ella? Marcelo Ebrard argumenta que la construcción de la L12 es, probablemente, una de las obras públicas más auditadas en la Ciudad de México. Comenta que la Auditoría Superior de la Federación realizó una revisión de prácticamente todo el proyecto y no una muestra de los recursos ejercidos, como usualmente hace. Evade la responsabilidad subrayando un apego completo al manual. Explica que el proyecto cuenta con todos los documentos técnicos que presentaban una línea de rodadura férrea como un sistema factible y conveniente. Hace alusión a los documentos de entrega de la obra agregando que, si bien contenían anotaciones de trabajos faltantes, concluían que la línea estaba lista para operar. Enfatiza, al igual que la táctica del consorcio constructor, que se conformó para el Proyecto Metro un consorcio certificador que, en su momento, emitió un dictamen favorable sobre las condiciones de la obra y la posibilidad de ponerse en marcha sin contratiempos.

Aunque no acusa directamente a ningún otro jugador, se apega a los certificados y dictámenes que aprobaban las acciones emprendidas, transfiriendo la responsabilidad —en caso de que se presentaran problemas— a quienes auditaron y certificaron la construcción de la línea. Se trata de una estrategia más sutil para evadir la acusación que se deshace de la responsabilidad sin transferir directamente la carga a otro jugador, si bien está claro que apunta hacia los actores certificadores. El diagrama 5 ilustra la ruta de juego de Marcelo Ebrard.

DIAGRAMA 5. Ruta de juego, Marcelo Ebrard



Fuente: Elaboración propia.



### **Mario Delgado: ex secretario de Finanzas del Distrito Federal**

Los cuestionamientos dirigidos a Mario Delgado en la audiencia por parte de la Comisión Investigadora constituyen información interesante por dos motivos. El primero es que el objetivo de dichas preguntas es distinto al del resto de los jugadores, si bien implica también un juego de acusaciones. El segundo es la estrategia empleada por el entonces secretario de Finanzas para rechazar la acusación.

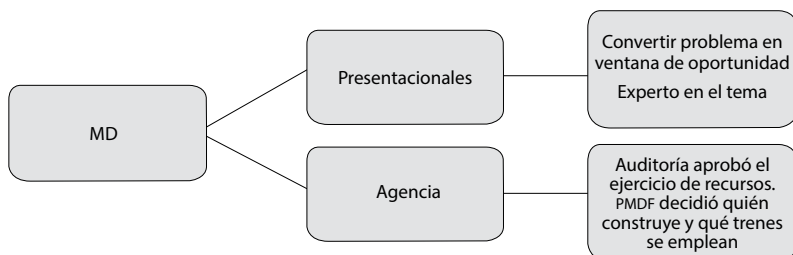
A diferencia del resto de las comparecencias, las preguntas formuladas a Mario Delgado no pretendían identificar el problema y responsables en las fallas de la L12, sino determinar la cantidad de recursos económicos invertidos en el proyecto y el proceso mediante el cual se ejercieron. Las acusaciones partían del punto de que la L12 no sólo había sido construida deficientemente sino que, además, había gastado una cantidad alarmante de recursos en la construcción y el arrendamiento de los trenes.

Mario Delgado implementa tres estrategias para rechazar acusaciones de corrupción, designación indebida de recursos e ineficacia en su inversión. La primera de ellas es de tipo presentacional. Transforma una acusación fuerte sobre su aprobación en el manejo de recursos en una oportunidad para comentar los logros de la Secretaría de Finanzas bajo su dirección. Así, enlista acciones como el adecuado cobro de impuestos de naturaleza catastral en la ciudad, la modernización en el pago de tenencia con el portal en internet para tal efecto y el refinanciamiento de la deuda pública.

La segunda también puede catalogarse como una estrategia presentacional y encuentra similitud con aquella empleada por Francisco Bojórquez. Delgado identifica que la comisión no conoce con precisión la figura con la que los trenes asignados a la L12 fueron arrendados, Proyecto de Prestación de Servicios (PPS). Como experto en el tema, emplea la táctica de explicar a la comisión en qué consiste esta figura y cómo constituye un recurso legítimo y acorde con la normatividad aplicable, desviando la acusación sobre su persona. Explica el proceso y las ventajas de un PPS y rechaza que se haya utilizado una cantidad de recursos como la mencionada en la audiencia.

Finalmente, utiliza una estrategia de agencia al comentar que, tanto los recursos ejercidos para la construcción de la línea como para el arrendamiento de trenes fueron aprobados por la Auditoría Superior de la Federación. Además, explica que la decisión de a quién se encomienda la construcción de la línea o qué trenes deben comprarse o arrendarse no es de la Secretaría de Finanzas, sino del Proyecto Metro, que debió identificar las alternativas, ventajas y desventajas de

DIAGRAMA 6. Ruta de juego, Mario Delgado



Fuente: Elaboración propia.

un proveedor u otro y la compatibilidad de la línea con los trenes. El diagrama 6 muestra la ruta de juego de Mario Delgado.

## CONCLUSIONES

Los juegos de acusaciones pueden tener tamaños, jugadores y complejidades distintas. Basta con un leve descuido de procedimiento en un par de funcionarios de ventanilla para desatar una de las partidas menos elaborada. A medida que los errores y las fallas en determinadas acciones tienen un peso o tamaño mayor, es de suponerse que el número de jugadores sea también mayor y las ramificaciones de sus tácticas lo serían también. El caso de la L12 del Metro de la Ciudad de México fue analizado en este documento únicamente desde la perspectiva de los funcionarios de alto nivel. Es pertinente presentar en esta última sección algunas salvedades y restricciones que el estudio no debe pasar por alto.

La primera de ellas se refiere al número y naturaleza de los jugadores involucrados. La revisión de la literatura presentada considera tres tipos de actores: funcionarios de alto nivel, de ventanilla y de nivel medio. Al aplicar las categorías revisadas sobre el caso de la L12, las únicas estrategias estudiadas fueron aquellas utilizadas por jugadores de alto nivel. Esto no implica que funcionarios de menor rango no hayan estado involucrados. Las listas emitidas por la Contraloría incluyen, al menos, un número considerable de funcionarios de nivel medio. Sin embargo, cuando Hood (2011) realiza la clasificación de jugadores, explica también las estrategias con que cuenta cada nivel de participación, así como las ventajas y desventajas que su naturaleza ostenta. Funcionarios de ventanilla o nivel medio pueden ser receptores de acusaciones en estrategias de agencia del tipo delegacional y encontrarían mayores resistencias al intentar tácticas del mismo tipo sobre sus superiores. No obstante, se trata de jugadores que se encuentran

también detrás de los funcionarios de alto nivel, no sólo en términos de jerarquía sino de atención mediática. El análisis de notas periodísticas referentes al tema ejemplifica la manera en la que el tratamiento de la información está centrado en los altos mandos. El eco en la prensa que generó la primera lista de funcionarios que recibirían sanciones emitida por la Contraloría fue mucho mayor que aquel de la segunda que, si bien contemplaba una segunda sanción al ex director del PMDF, incluía una serie de nombres de funcionarios de nivel medio.

Dado que la atención mediática está centrada en los jugadores de alto nivel, resulta más complicado rastrear la dirección de las acusaciones en el juego entre niveles medios y las estrategias que fueron empleadas para evadir responsabilidades, toda vez que no se trata de los funcionarios que son buscados por los diarios para emitir declaraciones. Cabe insistir que el hecho de que sus tácticas sean difíciles de rastrear no implica que no las hayan empleado en absoluto, que su juego sea sencillo y sus estrategias poco complejas. En un juego de acusaciones de este tipo, es de esperarse que los jugadores hagan uso de tantos movimientos como puedan realizar para tratar de distanciarse de manera más efectiva del problema. Será sin duda interesante practicar un ejercicio similar al ahora presentado, pero orientado exclusivamente a los jugadores debajo de los niveles directivos.

Una segunda salvedad radica en aquello que se puede inferir de los resultados del juego. Estudiar las tácticas que los jugadores emplearon en un determinado tiempo para evadir la responsabilidad de las fallas en la línea y contrastarlo de manera directa con las repercusiones y sanciones a las que se hicieron o no acreedores sería, además de una visión simplista, una relativamente ingenua. El comportamiento de evasión de acusaciones y el estudio de los juegos de culpas constituyen un campo aún poco explorado que se nutrirá con el tiempo de análisis prácticos similares a éste para condensarse en conceptos más robustos. Aunque interesantes, las conclusiones a las que se llega tras un estudio de este tipo distan de ser correlaciones claras del éxito o fracaso de determinadas estrategias de evasión de culpa.

Conviene considerar que el ejercicio desarrollado en el presente artículo puede entenderse como un modelo aplicado a un caso particular y, aunque el modelo trata de capturar tantos elementos como puedan ser relevantes para entender la mecánica de los juegos de acusaciones, existen otros factores que son de considerable importancia pero han quedado fuera, al menos de este modelo. Los jugadores inmersos en una partida como ésta no sólo tienen intereses y objetivos individuales que pretenden mantener a salvo evadiendo acusaciones, sino que también están sujetos a presiones e intereses de naturaleza política. La utilización de una estrategia por encima de otra constituye un cálculo que no considera únicamente la transfe-

rencia de la culpa a alguien más, sino las consecuencias que dicha táctica pueda tener para sí mismo y especialmente para otros actores que pueden o no participar directamente en el juego. De este modo, la lectura que puede darse a las rutas de juego que los actores del caso en cuestión emplearon indudablemente consideraron elementos con una visión más amplia que el simple hecho de esquivar acusaciones.

Finalmente, la pregunta más pertinente una vez concluido el ejercicio puede ser la siguiente: si la finalidad de un análisis de juego de acusaciones no es identificar a los responsables de determinadas fallas, ¿cuál es la utilidad de un modelo como éste? Como se mencionó en el primer apartado del presente documento, la relevancia de estudiar los juegos de acusaciones no es alta sólo en términos de rendición de cuentas. El comportamiento de evasión de responsabilidad debe estudiarse no sólo como una reacción contingente ante determinadas fallas, sino como un elemento que moldea la conducta de los individuos en determinadas situaciones, incluso antes de que se presenten problemas.

El cierre de estaciones en la L12, retomando lo escrito líneas arriba, fue una estrategia preventiva por parte de un jugador o un grupo de jugadores para evitar acusaciones por un problema de dimensiones considerablemente mayores. Las estrategias que se emplean para negar que existe un problema, en primer término, y evadir la responsabilidad del mismo, en un segundo orden, pueden arrojar luz sobre aquellos procedimientos o políticas que presentan deficiencias en el diseño normativo que redundan en espacios a través de los cuales los mismos jugadores pueden evadir la responsabilidad de sus acciones. Además, los juegos de acusaciones son un fenómeno de estudio interesante desde la perspectiva organizacional, toda vez que la aversión al riesgo modifica la conducta de individuos que tienen intereses propios y actúan con una lógica de lo adecuado al punto de cambiar incluso los temas de una agenda de trabajo que pueda resultar riesgosa o polémica.

El caso de la L12 del Metro de la Ciudad de México es un juego clásico de acusaciones en donde actores de distintas organizaciones toman decisiones que les permiten alejarse de escenarios de riesgo y, una vez dentro de la partida de transferir culpas de un lado a otro, ponen en marcha estrategias que les permiten disminuir la presión de los medios de comunicación, transferir la responsabilidad de los errores a otras personas, organizaciones o políticas, escudándose en discursos que suavicen la gravedad de los problemas, involucren directamente a otros jugadores o a fuerzas exógenas —internacionales o de mercado— y los presente como individuos que tomaron las decisiones con la lógica de lo adecuado respecto de aquello que la organización esperaba de ellos. ■

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Hinterleitner, M. y F. Sager (2015), “Avoiding Blame: A Comprehensive Framework and the Australian Home Insulation Program Fiasco”, *Policy Studies Journal*, 43(1), pp. 139-161.
- Hood, C. (2011), *The Blame Game: Spin, Bureaucracy and Self-Preservation in Government*, Princeton: Princeton University Press.
- Hood, C. y M. Lodge (2006), *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*, Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C., W. Jennings, R. Dixon, B. Hogwood y C. Beeston (2009), “Testing Times: Exploring Staged Responses and the Impact of Blame Management Strategies in Two Examination Fiasco Cases”, *European Journal of Political Research*, 48, pp. 695-721.
- Weaver, K. (1986), “The Politics of Blame Avoidance”, *Journal of Public Policy*, 6(4), pp. 371-398.

**José Antonio Sánchez Cetina** es profesor-asociado de la División de Administración Pública del CIDE. Egresado de la maestría en Administración y Políticas Públicas del propio CIDE, está interesado en la gobernanza y coordinación interorganizacional de las ciudades. Ha sido coordinador ejecutivo del Premio Gobierno y Gestión Local, así como del Premio Nacional de Innovación Tecnológica por la Inclusión Social. Es novelista y cuentista radicado en la Ciudad de México.