

NÚMERO 298

OLIVER D. MEZA
CARLOS MORENO-JAIMES

Táctica de Política —*Small Policy*—
Una aproximación para mejorar la calidad de
implementación del gobierno



CIDE

Importante

Los Documentos de Trabajo del CIDE son una herramienta para fomentar la discusión entre las comunidades académicas. A partir de la difusión, en este formato, de los avances de investigación se busca que los autores puedan recibir comentarios y retroalimentación de sus pares nacionales e internacionales en un estado aún temprano de la investigación.

De acuerdo con esta práctica internacional congruente con el trabajo académico contemporáneo, muchos de estos documentos buscan convertirse posteriormente en una publicación formal, como libro, capítulo de libro o artículo en revista especializada.

www.cide.edu
AGOSTO 2016

D.R. © 2016, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
Carretera México Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe, 01210, Álvaro Obregón, México DF,
México.
www.cide.edu

www.LibreriaCide.com

Oficina de Coordinación Editorial
editorial@cide.edu
Tel. 5727 9800

Agradecimientos

Agradecemos la colaboración de nuestros asistentes de investigación que conformaron el equipo de campo. Del ITESO a Mar Morales y Juan Luis Muñoz, estudiantes de Relaciones Internacionales. Del CIDE a Erika Germaine, estudiante de la licenciatura en Políticas Públicas en Aguascalientes. Los autores agradecen también la colaboración voluntaria de los consultores externos, la Lic. Itzel Hernandez y el Mtro. Gabriel Corona. Agradecemos al equipo directivo y operativo a cargo del programa Banquetas Libres del Ayuntamiento de Guadalajara. Por cuestiones de confidencialidad omitimos sus nombres. Quedamos en deuda con el Profesor Luis F. Aguilar y el Profesor Mauricio Dusssauge. Sus comentarios como los de otros colegas que tuvieron oportunidad de comentar el trabajo han sido y serán muy útiles para seguir adelante con esta agenda de investigación. Versiones previas a este documento fueron presentadas en Midwest Political Science Association Conference 2016, en seminario del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos de ITESO y en Seminario de Investigación de la División de Administración Pública y el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas. A todos los participantes agradecemos su generosa aportación. Finalmente agradecemos el apoyo moral y financiero otorgado por integrantes del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas y del Proyecto Gobernanza del CIDE.

Resumen

En México, como en muchos otros países en vías de desarrollo, mejorar la calidad del gobierno se ha encontrado con obstáculos formidables. Uno de los cuales tiene que ver con las débiles capacidades institucionales que caracterizan la estructura y el funcionamiento del sector público, especialmente de los gobiernos locales. A pesar del largo proceso de democratización electoral y descentralización de las políticas, los gobiernos han fallado, de forma generalizada, en proveer a los ciudadanos de servicios públicos de calidad. No obstante este déficit generalizado en el desempeño del gobierno, los diseñadores de políticas públicas y los directivos encargados de su implementación han desarrollado formas creativas de hacer que las cosas sucedan sin cambiar la estructura general de los gobiernos. Esto es a lo que llamamos “Táctica de Política” (Small Policy), un concepto con el potencial de mejorar la eficacia del diseño y de la implementación de las políticas públicas, cuya base teórica deriva de disciplinas como teoría de las organizaciones, economía conductual, la psicología y ciencias políticas. Nuestro objetivo es proporcionar una discusión conceptual acerca del término Small Policy, mostrando la forma en que éste enfrenta algunos dilemas clásicos de los estudios en administración pública, y argumentando acerca de su utilidad para entender de mejor manera (y eventualmente intervenir en) la elaboración de políticas públicas. Por último, utilizamos un programa gubernamental local en México como un caso para ilustrar nuestra premisa.

Palabras clave: Implementación; Política pública; Conductismo; Burocracia de calle

Abstract

In Mexico, as in many other developing countries, improving the quality of democratic governance has faced formidable obstacles, one of which has to do with the weak institutional capacities that characterize the structure and functioning of the public sector. Despite a long-lasting process of electoral democratization and policy decentralization, local governments have in general failed to provide citizens with public services of reasonable standards. Notwithstanding this widespread deficit in government performance, policy designers and implementation executives have found creative ways to make things happen without changing the overall structure of governments. This is what we call “small policy”, a concept with the potential of improving the efficacy of policy implementation, whose theoretical bases derive from disciplines such as behavioral economics, psychology, organizational theories and political science. We aim to provide a conceptual discussion of the term “small policy”, illustrating how it handles some classic dilemmas in public administration scholarship, and arguing about its

usefulness to better understand (and eventually intervene) the making of public policy at the local level.

Keywords: Implementation; Public policy; Behaviouralism; Street-level bureaucrat

Introducción*

Frecuentemente, los consejos derivados de la literatura de política pública para mejorar la calidad del gobierno¹ implican cambios institucionales que ni los diseñadores ni los implementadores son capaces de realizar por sí solos. Esta investigación introduce el término *Táctica de Política (Small Policy)*, en primer lugar, con el afán de identificar los esfuerzos que llevan a cabo los gerentes medios de programas públicos para incrementar la eficacia de sus políticas dentro de un contexto de capacidades de por sí limitado. En segundo lugar, para teorizar sobre cómo las Tácticas de Política podrían servir, desde un punto de vista normativo, para promover políticas públicas más eficaces. La intención es ofrecer un enfoque alternativo que permita a los hacedores de políticas públicas dirigir cambios en sus programas con el fin de incrementar su eficacia y alcanzar mejores resultados, de acuerdo con las metas y los objetivos que se hayan establecido.

Una Táctica de Política es un ajuste marginal dentro del proceso de implementación o un pequeño cambio en el diseño de una política ya establecida, y que tiene la intención de alterar de forma positiva su eficacia. Nuestra propuesta toma como plataforma la literatura de la implementación. Específicamente, partimos de los trabajos que atienden la conducta de los burócratas de calle (*street level bureaucrats*) y su tendencia a desviar los objetivos de las políticas públicas durante la fase de implementación. Originalmente, esta tradición de pensamiento consideró dicho comportamiento burocrático como algo que debía evitarse. Sin embargo, recientemente han surgido voces críticas que señalan la imposibilidad de eliminar la discrecionalidad de los burócratas e incluso proponen rescatar, hasta cierto punto, sus bondades. En este otro extremo la posición de Gofen (2013), por ejemplo, sugiere que dicha discrecionalidad podría incluso utilizarse y dirigirse en favor de los fines de la política.

Aunado a lo anterior, las tácticas de políticas toman prestados argumentos y conceptos de la literatura del “Estado conductual” (Jones, Pykett y Whitehead 2013). Para esta literatura, las estrategias gubernamentales más recientes aplican conocimientos derivados de la psicología para emplearse como tácticas en las políticas cuyo enfoque apela en mayor medida al sentido racional e instrumental de la reforma. Ello se ha criticado por sus implicaciones éticas. Ejemplo de lo anterior es el multicitado caso de la boleta pre-llenada para incrementar la población dispuesta a donar órganos. La táctica aprovecha el *modo default* que las personas traen consigo al momento de llenar formatos y por tanto la táctica es efectiva para incrementar la

* Este documento de trabajo forma parte de un proyecto de investigación más amplio financiado por el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas y el proyecto de Gobernanza CIDE.

¹ “Calidad del gobierno” es un concepto relativamente nuevo que aborda las condiciones teóricas y empíricas bajo las cuales se crean y sostienen las instituciones políticas de calidad (Rothstein y Teorell, 2008).

población donante, aun cuando la persona no advierta a plena conciencia su “decisión”, o no haya considerado lo suficiente las implicaciones de sus acciones.

Este trabajo hace una propuesta alternativa al uso de la psicología para modificar la conducta a través de lo que aquí conocemos como tácticas de política. Nuestra aproximación se centra en destacar las posibilidades de cambios originados por modificaciones heurísticas en las ventanas de interacción entre burócratas y ciudadanos. Dicha interacción ocurre a partir de modelos mentales preexistentes que le imponen significados y, en consecuencia, definen cursos de acción, decisiones y resultados. Creemos que las tácticas de política pueden atender esas ventanas de interacción y modificar o alterar los significados de las interacciones de manera tal que se mejore la eficacia de la política pública, o por lo menos que disminuyan las brechas de su implementación. Para ilustrar el concepto utilizamos un caso específico: el programa Banquetas Libres del Ayuntamiento de Guadalajara.

La nueva administración del municipio de Guadalajara (2015-2018) decidió tomar una postura diferente en cuanto a los espacios públicos, liberándolos de vehículos mal estacionados. El programa Banquetas Libres surgió con el objetivo de proveer a los peatones de banquetas seguras. Versiones previas de ese programa utilizaban a las infracciones como la principal herramienta para cumplir el objetivo. Sin embargo, el nuevo equipo notó la necesidad de hacer cambios en su implementación: comenzaron a realizar apercibimientos en lugar de infracciones. En este trabajo intentaremos explicar cómo los apercibimientos introdujeron cambios en la interacción entre los ciudadanos y los burócratas, y cómo ello constituía una manera novedosa para enfrentar los problemas de implementación de iniciativas anteriores. Los apercibimientos, desde el punto de vista de esta investigación, forman parte del conjunto de tácticas de política de que disponen los mandos medios y directivos de la administración pública que están dispuestos a introducir cambios al margen de la implementación con intención de lograr mayor eficacia en sus programas y políticas públicas.

Proponemos que las tácticas de política son de especial relevancia al analizar el desempeño de la gobernanza en países como México, donde la transición hacia un régimen democrático y la descentralización de políticas no han cumplido con la promesa de un gobierno más efectivo y responsivo (Grindle, 2007; Moreno-Jaimes, 2008). A pesar de las múltiples reformas financieras e institucionales creadas con el propósito de mejorar la provisión de servicios públicos, los gobiernos mexicanos, especialmente los subnacionales, han fallado en producir políticas públicas de un valor significativo para sus ciudadanos. El consenso es generalizado al señalar que dichas fallas son consecuencia de las muy debilitadas capacidades administrativas que caracterizan el funcionamiento de los gobiernos locales (Cabrero, 2004), cuyas agendas de política, a pesar de todo, siguen expandiéndose (Meza, 2015). Se ha argüido que fortalecer dichas capacidades requeriría de profundas transformaciones en el entorno institucional y de política en que los gobiernos operan (Merino, 2005). Sin embargo, es irreal esperar que dichos cambios se logren en el corto plazo, ya que requerirían de complejos acuerdos políticos en los niveles más altos de gobierno, una condición lejos

del alcance e influencia de autoridades locales y gerentes públicos. Sostenemos que el esquema de táctica de política que este artículo propone puede ser capaz de afrontar las condiciones bajo las cuales las entidades de gobierno diseñan e implementan políticas, principalmente porque hace un esfuerzo por modificar las interacciones que tiene el Estado con las poblaciones objetivo sin tener que hacer cambios radicales en su entorno institucional.

El artículo se organiza de la siguiente manera. Empezamos con una definición de táctica de política, identificando sus tres elementos constitutivos. De manera subsecuente ahondamos en las bases teóricas de cada elemento y contrastamos nuestra noción conceptual con otras teorías que podrían ofrecer consejo en términos de mejorar la acción del gobierno. Las tácticas de política son un constructo teórico que, sin embargo, habrían de guardar reflejo en lo que gerentes públicos hacen realmente en México. Por tal razón, ejemplificamos con evidencia que ofrece el caso del programa Banquetas Libres del Ayuntamiento de Guadalajara. Finalizamos con una breve discusión del caso y la sección de conclusiones, en donde nos apegamos a la idea que “*el comportamiento racional está moldeado por unas tijeras cuyos [dos] filos son la estructura del ambiente que rodea la tarea y la capacidad de cálculo del actor.*”² (Simon, 1990:7)

Small Policy: fundamentos teóricos

Son tres los supuestos clave detrás de lo que en este artículo definimos como Táctica de Política (*Small Policy*). Primero, una Táctica de Política es un ajuste al margen en la implementación de una política pública. Las tácticas no implican reformas legales o cambios importantes en el diseño de un programa público. Los ajustes de una táctica de política tienen por objetivo incrementar la eficacia de la política de acuerdo a los objetivos explícitos de la misma. Segundo, una intervención de este tipo apunta a una situación específica conocida como ventana de interacción. Estas ventanas son los espacios donde el implementador de un programa interactúa con la población objetivo, definida ésta como la población a la que se busca afectar cambiando su comportamiento. Esta interacción sucede en términos generales entre el burócrata de calle (*street-level bureaucrat*) y la ciudadanía pero en términos particulares podría suponer interacciones de varios tipos. Un ejemplo sería la interacción entre una entidad gubernamental encargada de la implementación de un programa que pretende incidir en las actividades de otra entidad de gobierno. Pensemos en el gobierno federal, que interactúa con entidades estatales o municipales. Las tácticas de política reconocen en estas interacciones un frágil equilibrio de conductas de los participantes. Si dicho equilibrio no es debidamente atendido, la interacción podría verse afectada desfavorablemente y resultar adversa para los objetivos de las políticas. Tercero y último, las tácticas de política pretenden cambiar el comportamiento de los individuos

² Traducción de los autores tomado del artículo “Invariants of Human Behaviour”. *Annual Review of Psychology*.

al tomar ventaja de cómo las personas construyen sus ideas o sus modelos mentales de la interacción. La intención de las tácticas de política en este caso es incidir en cómo las personas procesan información de manera que sea útil para realinear el posible resultado de la interacción hacia uno que se ajuste de mejor manera a los objetivos de las políticas.

Hasta aquí el lector estaría más o menos de acuerdo en que una amplia serie de situaciones podrían ser etiquetadas como posibles tácticas de política. Los siguientes párrafos pretenden clarificar este concepto y los supuestos que conlleva. En una sección subsecuente presentamos un ejemplo de táctica de política observado a nivel municipal.

Orientación hacia las Políticas Públicas

A partir de la invitación de Laswell a perseguir los objetivos de política pública como si estuviésemos en tiempos de guerra (1951), han surgido ideas para ayudar a organizar las actividades de política en un proceso impregnado de inteligencia, basado en evidencia y con una clara aspiración a cumplir objetivos públicos. Estas ideas habrían ayudado a abordar problemas de política pública que originalmente se asociaron a fallas en su diseño y que posteriormente se reconocieron como fallas de un nuevo tipo, acotadas a la fase de implementación (Winter 2012).

Los estudios de la implementación se conectan de manera natural a los esfuerzos de una táctica de política. Independientemente de los problemas que conlleva el diseño una política, los problemas de implementación son inevitables y, a lo mucho, parcialmente controlables o limitables (Elmore 1979). Siguiendo este razonamiento, las tácticas de política son una propuesta para limitar los problemas de implementación dentro del marco de la política. Esto significa que las tácticas de política no surgen del vacío a manera de cambios fáciles de adoptar, sino que se derivan del contexto mismo que impone, con sus límites, una política pública. Una táctica de política está dirigida hacia la realización de las metas previamente asignadas según el programa de política pública, frecuentemente antecedidas por algún debate político. Lo anterior lleva a señalar una de las similitudes con otros conceptos en la literatura. En las siguientes dos secciones explicamos cómo las tácticas de política tienen similitudes con el famoso *Nudge* (véase Thaler y Sunstein 2008). Es seguro decir que los *nudges* pueden ser considerados como un tipo de táctica de política, siempre y cuando éstos sean contruidos de forma explícita y clara en concordancia con los valores que enmarcan la política pública y, por tanto, disminuye el sentido paternalista que caracteriza el significado dado a los *nudges*. ¿Por qué? Porque las tácticas de política no intentan hacer a las personas más felices, ricas o saludables sin importar lo que las personas decidan o quieran, sino que buscan incrementar la eficacia de una política dada.

Ventana de interacción

Podemos considerar a una intervención como táctica de política si el cambio que se busca apunta hacia la ventana de interacción entre los burócratas a nivel de calle y los ciudadanos a los que la política está dirigida. La investigación en implementación ha puesto especial atención en esta interacción. Son tres las ideas clave detrás de esta noción. Primero, es bien aceptado que los burócratas son actores poderosos (Lipsky 1980; May y Winter 2007) que gozan de un grado significativo de discrecionalidad al momento de la interpretación e implementación de las políticas y las reglas que derivan de las mismas (Oberfield 2010, 735) y, por tanto, tienen la capacidad de afectar los resultados de las políticas (Winter 2012, 273). Los “trabajadores de primera fila” (o *front-line workers*) han sido identificados como los *hacedores de facto* de las políticas (Meyers y Vorsanger 2003, 247). Su poder se basa en el atributo pivotal que adquieren al estar entre las autoridades y los grupos objetivo (Crozier & Friedberg 1980).

Una segunda y más reciente idea con un creciente sustento empírico, es nuestro entendimiento de lo que yace detrás del comportamiento divergente de los burócratas de calle o de los factores que inducen a que sus comportamientos sean divergentes (Gofen 2013; Oberfield 2010). Los burócratas suelen revelar diferentes identidades en el seguimiento de las reglas, según sus condiciones personales intrínsecas, factores contextuales (May y Winter 2007) o pueden incluso demostrar un comportamiento más compasivo dependiendo, en gran parte, de la calidad de la interacción que ocurre entre ellos y los ciudadanos/clientes (Maynard-Moody y Mushenno 2000, 329). Para las tácticas de política, estas divergencias no son necesariamente irregularidades desde un punto de vista normativo. De hecho, podrían considerarse oportunidades inherentes de la interacción entre el Estado y la ciudadanía, que aprovechan el momento en favor de una acción más o menos eficaz (Gofen 2013, 477) para resolver problemas e incrementar las capacidades de aprendizaje organizacional (Brown y Duguid 1997). Por tanto, el modelo racionalista agente-principal, donde el supuesto es que el burócrata -es decir el agente- persigue su interés propio, mientras que los mandos gerenciales -es decir el principal- buscan mejorar sus mecanismos de control sobre los agentes, apenas describe la relación y los motivos detrás de las desviaciones de los burócratas (Jones 2003). Bryan D Jones afirma incluso que, muchas veces los mandos gerenciales quisieran que sus agentes utilizaran su poder discrecional para replantear sus acciones ante situaciones adversas que ponen en tela de juicio la reputación de la organización que dirigen. Por ejemplo, en una oficina dedicada a la cobranza de impuestos, cuyos deudores primordiales son comunidades hispanas o afroamericanas, sería deseable que los agentes modificaran su conducta para mitigar el riesgo (o por lo menos controlar el posible daño) de que la organización fuera objeto de un escándalo mediático, acusada de ejercer discriminación racial en sus procedimientos de cobranza.³

³ Este es un caso inspirado en otro publicado por Bryan D. Jones (2003; 406) donde señala la lógica detrás de los casos que se deciden investigar con irregularidades en la administración de un programa de seguridad social en Estados Unidos.

En tercer lugar, retomamos la idea constructivista de una interacción Estado-ciudadano similar a la propuesta por Schneider e Ingram (1993). Las políticas ayudan a construir una idea que define a los grupos objetivo y que, posteriormente, afecta al sistema de políticas, ya sea en el diseño de nuevas políticas o en los cambios a alguna previamente establecida (Pierce et ál. 2014, 6). El concepto de táctica de política retoma y aprovecha esta idea al introducir cambios que modifican la calidad de la interacción Estado-ciudadano. Las reformas tipo tácticas de política están destinadas a modificar el comportamiento ya sea del burócrata de calle, del ciudadano/cliente o el de ambos, característica estudiada de manera recurrente en la literatura de implementación (véase Manzmanian y Sabatier 1980, 539). Esta serie de investigaciones considera a dichas interacciones como una relación simbiótica, en lugar de establecer una clara distinción entre aquellos que implementan y aquellos a quienes va dirigida la política (Maynard-Moody y Mushenno 2000; Oberfiel 2010, 738; Gofen 2014, 477; Meyers y Vorsanger 2003, 250). Esta corriente concibe las decisiones de las burocracias alineadas a las percepciones que éstas construyen de su clientela y, por su parte, la alineación del ciudadano en torno a los objetivos de la política también está sujeta a la percepción que éstos guarden de sus implementadores.

Para ilustrar la interacción, considere la *estrategia de mapeo retrospectivo*⁴ propuesta por Richard Elmore (1979). Elmore construye su argumento al poner en duda la utilidad del enfoque jerárquico predominante del diseño de políticas públicas (también conocido como *mapeo hacia delante o prospectivo*). De acuerdo con el segundo enfoque, los hacedores de políticas definen grandes objetivos, cuya base de legitimidad proviene del proceso democrático –después de todo, las decisiones de los oficiales electos popularmente y las de aquellos que son designados se someten a controles de responsabilidad democrática. Posteriormente, se espera que dichos objetivos sean obedecidos y puestos en marcha por una amplia y compleja red de administradores públicos, incluyendo aquellos localizados en las bases de la jerarquía administrativa (por ej. las burocracias de primera fila que interactúan con las poblaciones objetivo). El supuesto básico detrás del enfoque de *mapeo hacia delante* es que los hacedores de política pueden, de hecho, controlar la implementación de sus decisiones. Según Elmore, dicho supuesto es problemático, ya que los burócratas de primera fila, generalmente, tienen un poder discrecional significativo, capaz de afectar las metas fundamentales de la política. En vez de proponer estrictos controles sobre la discrecionalidad de las burocracias -como suelen hacerlo las teorías convencionales de administración pública-, Elmore sugiere utilizar una estrategia de *mapeo retrospectivo* en el diseño de la política. Ello implica no empezar la construcción de las políticas desde arriba, sino desde el último eslabón posible, donde los burócratas de primera fila interactúan con la población objetivo. Si los diseñadores de política quisieran cambiar algún comportamiento a nivel micro en la implementación, entonces deberían preguntarse al menos dos cosas. Primero, ¿cuál es la capacidad de los eslabones más bajos para afectar el comportamiento que es objetivo de la política?, y segundo, ¿qué

⁴ *Backward Mapping Strategy* sería el nombre en su idioma original.

recursos necesita la unidad para lograr dicho efecto? Habiendo establecido las metas y recursos en la última etapa de la implementación, el *mapeo retrospectivo* continúa enfocándose en la unidad administrativa más cercana de mayor jerarquía, haciendo las mismas dos preguntas, hasta que puedan establecerse metas más factibles para la cadena completa de la política. Nuestro argumento es que cada una de estas etapas en la implementación implica la posibilidad de introducir tácticas de política dirigidas a modificar el comportamiento de las unidades que interactúan.

Naturaleza del comportamiento

El cambio conductual es el mecanismo principal que utiliza la táctica de política para incrementar la eficacia de las políticas. Los estudios en esta materia se han dado en varias oleadas. Intentamos relacionarnos con ellos dando dos pasos hacia atrás. En primer lugar, las teorías organizacionales nos han dado antecedentes clave. El enfoque de racionalidad limitada propuesto por Herbert Simon en *Administrative Behavior* (1965) es el modelo más comprensivo para explicar dicho comportamiento. Las similitudes entre el comportamiento individual y el organizacional son más que simple metáforas, son una explicación causal (Jones, 2003; 401). Asumimos que las organizaciones públicas son capaces de ejercer influencia sobre los burócratas de bajo rango y los ciudadanos en múltiples formas, pero principalmente, al alterar el modelo heurístico de los marcos pre-decisionarios de los individuos, bajo los cuales los burócratas de primera fila y los ciudadanos interactúan.

En segundo lugar, nos encontramos con dos corrientes de pensamiento que ofrecen conocimientos importantes acerca del comportamiento gerencial al alterar los modelos heurísticos pre-decisionarios. Uno reciente ha sido llamado “Estado conductual” (Jones et al 2013). Estos autores ven a Simon como padre fundador pero reconocen un desvío en cómo la disciplina evolucionó en lo que ahora conocemos como la Escuela Conductual de Chicago. Los autores también observan una creciente utilización de tácticas conductuales en la práctica gubernamental. Estados Unidos y Reino Unido son los países líderes en este ámbito, pues han creado unidades especiales a nivel de gabinete destinadas a la investigación e implementación de tácticas conductuales. Jones, Pykett y Whitehead (2013) explican esta tendencia y desarrollan un interesante marco sobre estas tácticas enfocadas al comportamiento; las caracterizan según cuatro dimensiones (neurológica, motivacional, de consentimiento y de deliberación pública). Teóricamente hablando, las tácticas de política podrían tomar forma en cualquiera de estas cuatro dimensiones. Un ejemplo recurrente de tácticas conductuales (tácticas motivacionales) es el uso de líneas-guía pintadas en las calles (corchetes angulares, por ejemplo) usadas para facilitar el cálculo de una distancia apropiada entre carros en circulación (Jones et al. 2013; 83), o bien una serie de líneas rectas cuya distancia se reduce a medida que el conductor se acerca a una curva peligrosa (Thaler y Sunstein 2008).

Ciertas arquitecturas de decisión, según Thaler y Sunstein (2008), inevitablemente podrían sesgar los resultados hasta el punto en que puedan ir en contra de los intereses de los individuos. Existe una corriente de investigación creciente en torno a estos descubrimientos en neurociencia y economía conductual que explica estas fallas a partir de las deficiencias mentales. En este sentido, la “deficiencia mental” sería que el cerebro humano no se conduce bajo las reglas de la racionalidad lógica y matemática como supondrían los fundamentos clásicos de la economía. Precisamente Thaler y Sunstein (2008) hablan de cómo el *homo economicus* no tendría los problemas que tiene el *homo sapiens*, pues el primero, que no existe, es capaz de ver lo irracional de su conducta como no lo hace el segundo, que es el que tenemos. Este flujo intelectual surge en parte apoyado de los hallazgos, principalmente liderados por el premio nobel de economía y profesor en psicología Daniel Kahneman.⁵

Aplicado a la política pública, Thaler y Sunstein suscriben que *los tomadores de decisiones no deciden en el vacío* (2008), en cambio sus decisiones se ven influenciadas por un contexto con características perceptibles e imperceptibles. Aquí las tácticas de política tienen similitudes con *Nudge*, aunque no exclusivamente bajo el enfoque instrumental-racionalista del comportamiento como hemos señalado (véase Christensen et al 2007), sino al abrir la posibilidad del cambio conductual por medio de la reconstrucción del significado de la interacción entre el Estado y el ciudadano. También difieren en la justificación ideológica y en la idea controversial detrás del argumento del *paternalismo libertario* alrededor de *nudge* (John, Smith y Stoker 2009; Grüne-Yanoff 2012; Arellano y Barreto 2016), donde el gobierno *empuja* a las personas a resguardar su mejor interés, incrementar su felicidad, salud y bienestar económico, a pesar de ellos mismos. Las tácticas de política, en cambio, buscan incrementar los niveles de éxito de los objetivos de la política, independientemente de cuáles sean éstos. Asumimos que en un contexto de proceso democrático de política pública, estos objetivos se resuelven políticamente, tanto como lo permita el sistema político. Entonces, las tácticas de política se vuelven una herramienta que soporta el uso del análisis ético dentro del servicio público en los términos señalados por Merino (2013) cuando habla de ésta como una condición que da sentido y coherencia a lo que sucede entre el *campo de batalla*, el *mapa de ruta* y la *teoría de entrada*. Los burócratas son *empujados* a decidir en consonancia con los objetivos de las políticas públicas por medio de tácticas de política en lugar de promover una decisión ideológica pre-impuesta por el Estado sobre lo que las personas quieran decidir.

Contrastes Teóricos

El término táctica de política surge, en parte, como una observación empírica, inevitablemente, originada en los debates teóricos mencionados anteriormente, pero también como un argumento normativo de especial interés para los administradores

⁵ El libro al que generalmente se hace mención es *Think Fast and Slow*, Macmillan, 2011.

de políticas que intentan incrementar la eficacia de sus propias acciones, pero que reconocen dificultades para impulsar transformaciones de segundo y tercer orden (Hall 1993). Es decir, reformas que impliquen cambios en las instituciones que determinan el diseño de las políticas o cambios meta-institucionales configurados por trayectorias histórico-culturales. Con esto en mente, es útil separar y contrastar los argumentos detrás de las tácticas de política y otros encontrados en la literatura de la administración y estudios de política, tales como la formulación racional de política pública, el Incrementalismo, la Nueva Gerencia Pública, y la literatura del Valor Público, entre otros.

Formulación racional de políticas públicas y sus críticos

Táctica de políticas presenta un enfoque opuesto al modelo racional estándar de formulación y análisis de política pública. Por muchos años, el racionalismo prevaleció como la perspectiva estándar en los estudios de política pública, proyecto intelectual que descansa en tres pilares (Stone, 1988). Primero, un modelo de razonamiento que debe llevarse a cabo en una secuencia de pasos analíticos.⁶ Segundo, un modelo de sociedad cuya piedra angular es el mercado competitivo, compuesto de tomadores de decisiones autónomos, sin vida comunitaria, tratando de maximizar el bienestar propio a través del intercambio. Tercero, un modelo de formulación de política pública que opera como un proceso ordenado que usualmente incluye la definición de problemas, su negociación y legitimación a través del proceso legislativo, y la evaluación de los resultados después de haber sido implementados. Esta perspectiva, también conocida como *modelo de racionalidad exhaustiva* (Lindblom, 1959), ha sido ampliamente criticada por su falta de realismo al describir la forma en que se toman las decisiones en regímenes democráticos (Stone, 1988).

La noción de táctica de política coincide con algunos argumentos del incrementalismo, uno de los primeros enfoques que surgió como reacción crítica al paradigma racionalista de formulación de política pública. Lindblom (1959), el fundador del enfoque incrementalista, argumentaba que el *modelo de racionalidad exhaustiva* no sólo resultaba impráctico para el diseño de política pública dadas las limitantes cognitivas de los hacedores y analistas de política pública, como Simon (1965) argumentó cuando desarrolló el concepto de racionalidad limitada, sino también inviable bajo el sistema político plural, tal como lo es el estadounidense. El incrementalismo, como lo propuso Lindblom, es una estrategia simplificadora que limita el análisis de política a un pequeño número de alternativas marginalmente diferentes del status quo. En otras palabras, las políticas se realizan utilizando el método de prueba y error. En este aspecto las tácticas de política (o *small policy*)

⁶ Definir el problema y objetivos de las políticas, identificar los cursos de acción alternativos, predecir las consecuencias de dichas alternativas, evaluar los posibles resultados en términos de los criterios previamente establecidos, y escoger la opción que maximice el logro de las metas (Bardach, 1996).

coinciden con el enfoque incrementalista en el supuesto de racionalidad limitada en la toman decisiones, y también en la afirmación de que cambios al margen de la política son factibles, y a veces, deseables. Sin embargo, contrario al incrementalismo, las tácticas de política sí tienen una orientación definida. Como se ha argumentado anteriormente, las tácticas pretenden abonar a los objetivos de la política en tanto que aspira deliberadamente a modificar el comportamiento de las personas para lograr las metas de la política pública.⁷

Nueva Gerencia Pública

La Nueva Gerencia Pública (NGP) es una escuela de pensamiento que, por espacio de tres décadas, ha abogado por un cambio en las estructuras y directivas de las organizaciones públicas con el fin de promover una mayor eficacia y calidad en los servicios que éstas proveen (Hood, 1991; Barzelay, 1992). El movimiento de NGP promueve el reemplazo del modelo tradicional de administración pública (fuertemente jerarquizado, centralizado, rígido y excesivamente enfocado a servir las necesidades de las mismas burocracias) por un estilo gerencial cuyo principal objetivo debe ser satisfacer las necesidades de sus clientes (i.e. los ciudadanos que reciben lo producido por las organizaciones públicas). Una de las bases teóricas más importantes de la NGP es el modelo *principal-gente* retomado de la economía organizacional, el cual implica que la implementación de las políticas está en manos de burócratas interesados que buscan maximizar el beneficio propio. Dado que entre hacedores de política y burócratas de primera fila existen asimetrías informacionales, la NGP anticipa que estos últimos, en general, se comportarán de forma contraria al interés público (entendido como los objetivos de política que han sido definidos por oficiales electos y designados, como también se asume en el modelo previamente discutido de *mapeo hacia adelante*). Con el fin de superar este conflicto de intereses, la NGP propone que las organizaciones públicas deberían actuar en un entorno competitivo, parecido al que caracteriza al libre mercado donde los consumidores de servicios y productos se empoderan a través de mecanismos de libre elección para recompensar a las agencias con mejor desempeño y castigar a aquellas que resulten ineficientes. El repertorio de instrumentos con los que la NGP pretende incrementar la capacidad de respuesta y eficacia de las burocracias públicas son muchas: competencia, contratos por desempeño, descentralización en toma de decisiones, desarrollo de indicadores, entre otros (OECD, 1995).

Los enfoques de táctica de política y de NGP tienen algunos puntos de convergencia. Posiblemente, el más importante es su interés en la distorsión de los objetivos de política pública durante el proceso de implementación, debido al comportamiento de aquellos que intervienen en la ejecución de las políticas,

⁷ Una de las principales críticas al incrementalismo es su falta de orientación hacia metas concretas (Etzioni, 1967; Forester, 1984).

especialmente el de la burocracia. Sin embargo, no comparten la misma explicación del problema de implementación. *Small Policy* no necesariamente concibe a los burócratas como agentes interesados que buscan maximizar su propio beneficio, en detrimento de los intereses de la legislatura, la ciudadanía, las autoridades. Es más, tampoco considera que la discrecionalidad burocrática sea invariablemente un problema que deba ser corregido, ni por estrictos controles administrativos ni por incentivos positivos o negativos. Las tácticas de política asumen que el comportamiento de los burócratas y su interacción con la población objetivo no pueden ser enmarcados solamente bajo el enfoque de economía racional, en cambio, deben utilizarse otros enfoques conductuales (incluyendo los principios de racionalidad limitada, marcos constructivistas, entre otros) para entender de mejor manera la lógica de dicha interacción y tomar ventaja de ella para garantizar el cumplimiento de las metas de la política en cuestión, siguiendo el modelo de *mapeo retrospectivo* de Elmore (1979).

Valor Público

El enfoque de Valor Público comparte terreno con el concepto de táctica de política aunque con ciertas diferencias que procedemos a explicar en esta breve sección. La teoría de Valor Público exhorta a los funcionarios públicos a introducir cambios en la provisión de servicios cotidianos de forma que sean altamente valorados por el público al que sirven. Sin embargo, existen al menos dos diferencias entre crear valor público e introducir cambios de táctica de política.

La primera es la magnitud sugerida de la reforma. Mientras que Valor Público es una reforma estratégica, *Small Policy* es una reforma táctica. El modelo de Valor Público impulsa a los gerentes públicos a pensar en reformas de política a gran escala, más en el sentido de una reforma estratégica corporativa. Al hacer esto, los gerentes deben cuidar que sus ideas puedan ser valoradas según el modelo de *triángulo estratégico*. Las nuevas ideas deben ser: a) substancialmente valiosas, b) capaces de sortear pruebas de legitimidad y política, y c) ser viables operativa y administrativamente (Moore, 1995; 71). Táctica de política no es ajena a estas tres consideraciones, de hecho le resultan bastante útiles, sin embargo los puntos en Valor Público se relacionan con cambios de segundo y tercer orden en términos de Peter Hall (1993). La necesidad de trabajar en lograr la continuidad política y la legitimidad social emite precisamente señales de que la reforma no es pequeña sino una que podría suscitar oposición política o un amplio debate social.

Una segunda distinción es el tipo de audiencia al que intenta llegar. Desde el inicio de su libro, Moore explica que el marco conceptual de Valor Público va dirigido principalmente al trabajo de funcionarios de alto rango que son responsables de recursos públicos y del desempeño gubernamental (1995;3). Explícitamente Moore hablaba de transformaciones a gran escala como parte de los deberes de los directivos públicos, al menos así se observa en los ejemplos que explora con la Agencia de Protección Ambiental o el Departamento de Servicios a la Juventud. Táctica de política

hace un esfuerzo por abordar las tareas de los burócratas a nivel de calle. Estos cambios podrían no obstante ser gatillados o aprobados por agentes de alto o mediano rango.

Fundamentos empíricos de las tácticas de política

La siguiente sección estudia el caso de una táctica de política en Guadalajara. La selección del caso obedece a nuestro interés por encontrar un ejemplo que pudiera reflejar los principios básicos de una táctica de política. Como sucede en los estudios de casos, el ejemplo atrapa al investigador quien para su búsqueda se apoya en algunas premisas, pero que finalmente el caso termina por esclarecer la teoría misma. Nuestro interés surgió con la idea de buscar operaciones gubernamentales que hayan experimentado cambios sutiles en las rutinas con capacidad o con la intención de incrementar substancialmente la eficacia de las políticas. En la medida que avanzábamos en definir el fenómeno, concluimos que las tácticas de políticas podrían haber estado ampliamente disponibles en la implementación de las administraciones públicas, pasando de forma inadvertida frente a los ojos de la comunidad académica.

El caso de estudio es el programa de Banquetas Libres de la Dirección de Estacionamientos del Gobierno Municipal de Guadalajara en Jalisco. Con el equipo directivo tuvimos varias oportunidades para conocer el programa. Un primer acercamiento ocurrió a finales del año 2015. Durante esa entrevista colectiva estuvieron presentes cuatro gerentes medios y el director del programa. A este conjunto de funcionarios de aquí en adelante lo llamaremos el equipo directivo o la directiva. Durante esta reunión entendimos que las reformas instauradas podrían ser candidatas a representar una táctica de políticas. También entendimos la racionalidad que guiaba la política, los objetivos del programa y los principales desafíos que identificaban al cambio de la administración. A nuestro juicio, el programa incurría en aspectos que podrían ser estudiados desde la óptica de tácticas de política lo que dio pie a programar una visita de campo. Ésta consistió en acompañar al equipo operativo durante una jornada típica en la que interactuaran con la ciudadanía. En este ejercicio observamos, sin intromisión, el proceso de implementación literalmente a nivel de calle. Tomamos notas en cuanto a cómo los operadores tomaban decisión para aplicar el reglamento y cómo hacían excepciones. El trabajo de campo abonó para estudiar el caso bajo la perspectiva de tácticas de políticas.

Las tácticas de política son pequeños cambios al margen de la implementación de una política que atiende la ventana de interacción y que por su naturaleza intentará modificar la conducta de quienes participan en dicha ventana de manera que incremente la eficacia de la política. Estos tres elementos constituyentes de las tácticas de política son aplicados al caso aquí seleccionado. Primero ofrecemos el contexto que dio origen al programa y posteriormente presentamos los resultados del análisis.

El caso del Programa Banquetas Libres en Guadalajara

El proceso electoral que tuvo lugar en Guadalajara durante junio de 2015 terminó con la victoria de un movimiento político de reciente formación. Un movimiento que hacía campaña en contra de los partidos tradicionales y sus viejas prácticas. Tan pronto como el gobierno electo ocupó la oficina, la administración decidió implementar un programa para liberar las banquetas de la ciudad, muchas de las cuales padecían de obstrucción por parte de vehículos mal estacionados. Aunque la base regulatoria de dicho programa había sido instalada con anterioridad, la nueva administración optó por hacer pequeños cambios en la implementación con la inclusión de apercibimientos. En lugar de imponer multas a los infractores, los responsables de la política decidieron entregar apercibimientos, y después alternarlos con multas. La lógica detrás de tal medida es que resultaría probable que la interacción entre los agentes de movilidad (implementadores u operadores) y los conductores fuera más positiva, y que ello desincentivaría la violación de la ley comparado con un enfoque puramente punitivo. Durante el trabajo de campo verificamos que aunque el reglamento establece claramente la cantidad de las multas y sus clasificaciones, los oficiales gozan de considerable discrecionalidad para tomar decisiones. La interacción entre conductores y agentes no es fácil en ningún momento. Las discusiones son algo común y hemos sido informados que muchos conductores incluso agreden físicamente a los agentes que tratan de multarlos. En suma, aunque el mecanismo conductual fundamental del programa es la mezcla entre amenaza y castigo, está claro que la efectividad depende de la naturaleza de la interacción entre conductores y oficiales de calle.

Reformas marginales con orientación de política pública

El programa Banquetas Libres forma parte de una política general de gobierno que intenta desplazar el automóvil del centro de las acciones municipales. Promueve la figura de las personas, el peatón y otras formas de movilidad no motorizada. Como señala uno de los entrevistados “*El principal actor y toda la movilidad debe de girar en torno al peatón [...] la sociedad estaba acostumbrada a que las políticas públicas giraban en torno al automóvil*” (Entrevista con miembro de la Directiva - I).

Los antecedentes de esta discusión datan de años atrás. Entre los acontecimientos icónicos están las movilizaciones sociales del año 2009 que cuestionaban el gasto aplicado al puente vehicular⁸ Matute Remus. En aquel entonces la sociedad civil, especialmente grupos en pro del medio ambiente y miembros afiliados a grupos de ciclistas, incursionaron en batallas mediáticas en contra de la decisión del gobierno estatal para invertir en un puente vehicular, novedoso en su tipo, pero con un costo

⁸ Notas periodísticas sobre la oposición al puente Matute Remus. <http://www.informador.com.mx/jalisco/2009/153664/6/titular-de-sedeur-dispuesto-a-dialogar-con-opositores-al-puente-atirantado.htm>

inicial de 350 millones de pesos. Finalmente el puente se construyó con un gasto aproximado de 555 millones de pesos y se incorporó un parque lineal para peatones. A partir de estos acontecimientos, el problema que en la agenda pública se vislumbraba era la necesidad de modificar la infraestructura urbana hacia una con escala humana.⁹

Esta moción fue hábilmente capitalizada por el nuevo equipo de gobierno del Ayuntamiento de Guadalajara que tomó protesta en el año 2015. El equipo de gobierno se conformó por actores que anteriormente participaron del lado de la sociedad civil. Ahora desde posiciones clave en gobierno, les tocó dirigir los programas gubernamentales del municipio. Una de éstas fue la Dirección de Estacionamientos que lanzó el programa Banquetas Libres.

Este programa tiene como principal objetivo liberar las banquetas de obstáculos, incluidos automóviles mal estacionados, y de aplicar el Reglamento de Estacionamientos del Municipio de Guadalajara (2011). Los directivos son enfáticos al señalar que el reglamento tiene años de existencia pero que a diferencia de administraciones pasadas, ésta tiene toda la intención de aplicar la ley.

[el reglamento] ya existía y que lleva bastantes años, no es algo que nosotros inventamos, no es algo que salió de esta administración [...] somos muy estrictos en la aplicación del reglamento pero sabemos que tiene que haber una concientización, una sensibilización. (Entrevista con miembro de la Directiva - I)

La transmisión de estas ideas a los agentes de movilidad permeó con relativo éxito. Durante las entrevistas realizadas a los operadores, 70 por ciento mencionó que el propósito del programa es liberar las banquetas y asegurar el libre acceso a los usuarios.

La operación del programa es relativamente sencilla. Consiste en desplegar equipos de supervisores del reglamento conocidos como *agentes de movilidad* que caminan por las calles y áreas específicas para aplicar el Reglamento de Estacionamientos. Este reglamento tipifica los supuestos de infracción en seis claves.¹⁰ Las sanciones económicas van de \$350 hasta \$4,500 pesos.

La estructura legal y organizacional del área no sufrió grandes modificaciones con el cambio de gobierno. En términos de su estructura organizativa el área recibió una veintena de funcionarios públicos que ya trabajaban en las calles. Este número

⁹ El Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 dedica un capítulo entero a este tema.

¹⁰ Estas claves se pueden consultar en <http://portal.guadalajara.gob.mx/programa-banquetas-libres/> y son: I Por no pagar el estacionómetro o exceder el tiempo, II Por estacionar tu vehículo invadiendo otros espacios cubiertos con estacionómetros, III Por obstruir cochera impidiendo o dificultando el ingreso o salida de la misma, IV(a) Por estacionarse en intersección de calles, IV(b) Por estacionarse en línea amarilla, V Por estacionarse sin derecho en espacio autorizado como exclusivo, V(a) Por estacionarse invadiendo ciclo-vías, V(b) Por estacionarse en lugares exclusivos para bomberos, V(c) Por estacionarse en espacios designados para personas con discapacidad, V(d) Por estacionarse bloqueando rampas, V(e) Por estacionarse sobre la banqueta, V(f) Por estacionarse en doble fila, VI Por estacionarse en batería cuando éste sea en cordón o viceversa.

incrementó paulatinamente a 34 en parte por la percepción de éxito que el programa generó. El presidente municipal incluso nombró al programa Banquetas Libres como programa insignia de su administración. Las normas que regulaban el quehacer de la dirección, e incluso las normas que tipificaban las infracciones, las sanciones y los procedimientos administrativos, habían sido promulgados durante administraciones pasadas, “*el programa tiene años en el reglamento*” (Entrevista con miembro de la Directiva - 2)

Para los directivos del programa, los principales problemas de éste estaban en la implementación. En palabras de los entrevistados, las reformas aplicables eran hasta cierto punto marginales. Identificaban áreas de oportunidad en la modificación de los instrumentos que servían para la operación diaria como lo son las boletas de infracción, la aplicación de nuevos estándares de los procedimientos administrativos y en la capacitación de los agentes de movilidad. Pero específicamente, vislumbraron una oportunidad en la ventana de interacción con la ciudadanía. La misma normatividad permitía incluir un nuevo instrumento pero éste no había sido explorado ni explotado: los apercibimientos.

El instrumento de los apercibimientos reemplazarían temporalmente las infracciones. La lógica detrás tenía tres elementos. Primero, desplegar una campaña para notificar a la ciudadanía que habría sanciones por obstruir la banquetta, y en general que se aplicaría la ley. Segundo, los apercibimientos servirían para modificar la tónica recaudatoria que impregnaba este programa en administraciones pasadas. Tercero, serviría para inhibir cierto tipo de acciones de los agentes de movilidad considerados como desviaciones negativas. Esta última es especialmente relevante para la investigación.

Discrecionalidad en las ventanas de interacción

El programa es eminentemente interactivo y la naturaleza de estas ventanas influye en los resultados del programa. Tanto directivos como los agentes de movilidad son conscientes de este aspecto. Durante las entrevistas, los directivos del programa señalaban que la interacción con la ciudadanía es una de las dificultades más apremiantes.

Yo he ido a hacer operativos [un directivo del programa] y nos han tratado con una prepotencia que no te la crees. (Entrevista con miembro de la Directiva - 1)

Hay personas que intentan hacerte caer en contradicciones... [es importante] tener sensibilidad y tolerancia [...] saber trabajar bajo presión [...] a veces te encuentras con ciudadanos que se sienten frustrados en el momento y pueden llegar a expresarse de forma inadecuada. (Entrevista con miembro de la Directiva - 1)

[sobre los agentes de movilidad] No todos están preparados para una intervención ante una situación adversa, para el manejo de crisis...”
(Entrevista con miembro de la Directiva - 3)

Desde la perspectiva de los agentes de movilidad, es evidente que la interacción con el ciudadano es un asunto delicado. Casi todos los entrevistados sugirieron que existe más una manera de interactuar con el ciudadano, aun cuando habrían sido capacitados en protocolos específicos. Se les preguntó si la manera en que son tratados [por el ciudadano] afectaría el trato que tienen con ellos. La mitad señaló que atenderían al ciudadano de acuerdo a como ellos son tratados, y que si son agresivos los infraccionan.

La forma en que te encaran puede sacarte de tus casillas y debes tranquilizarte y esperar a que se desahogue. (Entrevistas con agentes de movilidad)

Como la gente te trata, le das seguimiento. (Entrevistas con agentes de movilidad)

Si se acercan de forma agresiva, les pones el folio. (Entrevistas con agentes de movilidad)

Con los años se adquiere experiencia. Para algunos la experiencia resulta un factor positivo para encarar este tipo de acontecimientos.

Tiene mayor capacidad. Tiene mejor criterio. Conoce su zona y es conocido en ella. (Entrevistas con agentes de movilidad)

Tienes que saber cuándo se perdona la infracción, hay cosas que son simplemente inaceptables. Con más experiencia, desarrollas mejor criterio y menos tolerancia. (Entrevistas con agentes de movilidad)

La experiencia ayuda a saber cómo debes tratar a los ciudadanos. (Entrevistas con agentes de movilidad)

Pero para otros, cerca de un 25 por ciento de los entrevistados, la experiencia no necesariamente se refleja en un mejor desempeño.

Los que más tiempo tienen, por lo general, son sindicalizados. Trabajamos diferente, los no sindicalizados somos más estrictos. (Entrevistas con agentes de movilidad)

No se necesita mucho conocimiento para hacer lo que hacemos, con poco tiempo vas agarrando "colmillo". (Entrevistas con agentes de movilidad)

En el programa Banquetas Libres la importancia que tiene administrar la ventana de interacción es evidente. Ahí se juegan casi por completo los objetivos del programa. Para los directivos, la discrecionalidad tienen un sesgo preponderantemente negativo. Esta posición hasta cierto punto es natural. Durante las entrevistas, el equipo directivo señalaba que en administraciones pasadas, ese margen de discreción había hecho mucho daño. La discreción era ejercida tanto por operadores como por directivos. Por ejemplo mencionaron que personas apoyadas por funcionarios públicos promovían y ganaban recursos administrativos de paquetes de folios para exculpar al infractor de pagar las sanciones económicas. Se tiene registro que durante los últimos meses de la pasada administración se impugnaron entre 600 y 800 folios al mes. Muchos de éstos fueron recusados de manera extemporánea pues la ley solamente otorga tres días después de la notificación para realizar el trámite.

Para los nuevos directores de Banquetas Libres la discrecionalidad fue algo que se combatió desde un principio con los agentes de movilidad. Recién llegaron al departamento, identificaron patrones de errores inducidos por agentes bien identificados que disminuían la eficacia del programa. Uno de los directivos del programa señalaba a manera de ejemplo: *“Te voy a multar [dice el agente de movilidad]...ah échame la mano [dice el ciudadano]...y ya no la llenaron [la boleta de infracción] o se equivocan adrede...”* (Entrevista con miembro de la directiva -2)

A pesar de estos acontecimientos, la discrecionalidad es algo que los directivos reconocen difícil de eliminar aunque en ocasiones tiene ventajas para el programa.

¿Qué haces con la discrecionalidad, cómo manejarla, qué haces desconfiar totalmente o confiar en los agentes? [...] yo creo que debe haber un equilibrio. (Entrevista con miembro de la directiva -1)

...vamos a pensar que hay un vehículo de una persona con discapacidad que se estacionó en un cajón para personas con discapacidad y no trae su gancho, en teoría lo tienes que multar [...] pero si tú lo estás viendo físicamente, pues no le haces la sanción y lo invitas a tramitar [un permiso]. (Entrevista con miembro de la directiva -2)

¿Cómo administrar el comportamiento de los implementadores?

Uno de los principales retos que los directores del programa identificaron fue atender el proceso de implementación. Los directivos vieron la oportunidad de corregir a partir de ajustes a los instrumentos de operación del programa. Fueron varias las modificaciones hechas, por ejemplo, una fue cambiar el formato de la boleta de infracción. Su llenado era impráctico, se pretendía reducir los errores inducidos por el formato mismo. Otro aspecto de la boleta es que incurría en faltas legales que hacían muy fácil para los infractores evitar la sanción económica al promover un recurso administrativo. Pero una segunda táctica, la que aquí estudiamos por sus implicaciones heurísticas, fue la implementación de apercibimientos.

Los apercibimientos son especialmente destacables porque su implementación refleja el espíritu de una táctica de política en el sentido aquí descrito. Se trata de un pequeño cambio al margen de la implementación con implicaciones, esperadas por lo menos, de que las acciones se alinearían para obtener mayor eficacia de la intervención, en este caso del programa, y que finalmente apela al cambio de conducta de quienes interactúan, ciudadanos y servidores públicos. Estos instrumentos, en palabras de los directivos, modificaron la naturaleza de la interacción en por lo menos tres sentidos. Primero, que disminuía la animadversión entre el personal operativo y el ciudadano o posible infractor.

[los apercibimientos] sirven como ensayos previo a las infracciones que por el monto [económico] genera una reacción de las personas muy ruda... mucha gente se iba con la finta [al recibir un apercibimiento] a la hora de la reacción, el agente tenía el margen de maniobra de la tranquilidad que no les estaba afectando al ciudadano en lo económico sino que era solamente un aviso. (Entrevista con miembro de la directiva -3)

Segundo, los apercibimientos ofrecen una vía no punitiva, y más educativa, para solicitar al ciudadano modificar su conducta. El 65 por ciento de los agentes de movilidad consideran estar *de acuerdo* o *muy de acuerdo* en que los apercibimientos son más educativos que poner infracciones. El 70 por ciento señala que los infractores agradecen que los agentes hablen con ellos en lugar de poner una infracción. Esto se logra gracias a la incorporación del apercibimiento como parte de los protocolos de interacción con el ciudadano e infractor. Los directores señalan que “*con la infracción [...] existen ciertas barreras que impiden la apertura para explicar al ciudadano el programa.*” (Entrevista con miembro de la directiva -1)

[a los agentes] los vez llenando un formato [un apercibimiento] y crees que te esta infraccionando, aunque hace la veces dé, solamente que no tiene una sanción económica. La persona, dicho por los agentes suelen tomarlo como un aprendizaje, te comentan que no lo vuelven hacer [...] sin embargo no podemos hacerlo siempre.” (Entrevista con miembro de la directiva -1)

Es interesante entender la naturaleza del apercibimiento y su eficacia. Las bondades del apercibimiento son aceptadas por los agentes de movilidad aun cuando estas mismas personas señalan que las infracciones son más efectivas que los apercibimientos. El 70 por ciento señaló que entre apercibimientos e infracciones es más efectivo las segundas porque las primeras no tienen una amenaza económica. Se les preguntó si *personalmente les gustaba poner más infracciones que apercibimientos*, el 65 por ciento respondió que sí. Esto es interesante pues en realidad el *ethos* del funcionario público, en este caso, del agente de movilidad no cambió mucho aunque sí lo hizo su comportamiento porque puede incorporar, dentro de sus herramientas discrecionales, el apercibimiento que anteriormente no existía. En otras palabras, el apercibimiento ofrece al implementador una salida adicional, que bajo ciertas condiciones, posibilita evitar la infracción sin disminuir la eficacia del programa tanto como podría ocurrir con otras alternativas. Según lo que observamos en nuestro trabajo de campo, la posibilidad de utilizar apercibimientos es controlado hasta cierto punto, por los directivos y por los jefes de cuadrilla. Esto varía dependiendo de la zona que se interviene, de la frecuencia con que se interviene la zona, del tipo de operativo en cuestión y del tipo de placas que se identifican.¹¹

Tercero y último, el apercibimiento disminuye la posibilidad de que los operadores incurran en brechas de implementación con finalidades diferentes o ajenas a los objetivos del programa. Por lo menos esa es la expectativa de los directivos del programa. El apercibimiento no tiene ese objetivo de manera exclusiva pero sí señalan que logró tener ese efecto “*El apercibimiento no tiene sanción, y dice claramente no hay sanción, casualmente no tienen errores [en el llenado]*” (Entrevista con miembro de la directiva -2). Los implementadores utilizar tanto infracciones como apercibimientos, no existe un equipo especial de *apercibidores*. Resulta muy interesante, desde la perspectiva de los directivos de Banquetas Libres, que los agentes de movilidad incurran en errores al elaborar infracciones pero que no lo hagan al llenar los formatos de apercibimientos. Estos son muy similares, y los espacios de llenado son básicamente los mismos.

El apercibimiento fue elaborado con la intención de generar impacto psicológico en el ciudadano pero no en el bolsillo. Para nosotros [equipo de investigadores] fue mucho después de haber accedido por primera vez al equipo de Banquetas Libres, que supimos que el apercibimiento tenía el objetivo de parecerse a una infracción. Esta decisión, señalan los directores, les atrajo muchos problemas al principio. La gente no leía con detenimiento el folio y frecuentemente intentaba *recursar* administrativamente los apercibimientos. El equipo directivo del programa tenía que aclarar al ciudadano que el folio no le hacía acreedor a multa alguna o sanción, sino que el objetivo era simplemente advertir que su conducta debía cambiar. El apercibimiento poco a poco fue entendido por la ciudadanía, y ello habla de la regla heurística que tienen los ciudadanos frente a los folios *-son infracciones, son multas-*. Los recursos a este

¹¹ Existen estados con los que no hay convenio de colaboración en cuanto a infracciones viales. De acuerdo al protocolo, estos vehículos son apercibidos.

instrumento disminuyeron, pero ha quedado ahora como una estrategia más que el agente de movilidad tiene para efectuar su labor de liberar banquetas en Guadalajara e interactuar con la ciudadanía.

Discusión

Con los factores analizados en la sección anterior concluimos que los apercebimientos son tácticas de política. Éstas fueron incorporadas sin necesidad de modificar mayores aspectos legales u organizacionales. De hecho los apercebimientos eran instrumentos que la misma ley preveía aunque no habían sido utilizados por las directivas de las administraciones pasadas. La ley es vaga, en realidad no señala cómo tendrían que usarse. En este sentido la lógica detrás del uso de los apercebimientos es parte del proceso creativo de la misma directiva del programa en un intento por incrementar de eficacia la política detrás de Banquetas Libres, y por tanto se trata de un instrumento cuyo diseño final quedó en manos de la directiva del programa.

Un momento clave es la interacción que sucede entre los implementadores y los ciudadanos, y los apercebimientos forman parte de este proceso. Como la teoría señala, también la directiva está consciente del poder que tienen los agentes de movilidad sobre la implementación final del programa. Identifican y conocen los problemas de implementación. Entienden que la discreción es un factor que puede ser negativo y positivo pero que tienen que mantener el monitoreo y atención de forma constante en este aspecto. La evidencia también refleja que la naturaleza de la interacción afecta el resultado que ocurre entre agentes y ciudadanía. Los mismos agentes reconocen que el trato entre partes es, hasta cierto punto, recíproco. El trato es diferente, aun cuando sea difícil tomar parte del lado del ciudadano y deba imponerse la ley. Esto soporta las ideas que sugieren sobre la importancia que tiene una construcción apropiada del escenario de interacción. Las ideas pre-existentes de quienes interactúan influyen en sus conductas y es necesario administrar este recurso psicológico para mejorar la relación.

Conclusiones

Este trabajo identifica una oportunidad para mejorar el desempeño gubernamental. Ofrece consejo a los hacedores de política y gerentes medios para incidir en la eficacia de las políticas y programas gubernamentales a través de algo que aquí llamamos táctica de política (o *Small Policy*). Éstos son pequeños cambios al margen de la implementación de una intervención del Estado que tiene la intención de modificar la interacción entre la burocracia y ciudadanía, y que a su vez pretende incrementar la eficacia de la política. Más allá de inventar un programa de acción nuevo del todo, lo que hicimos fue identificar y conceptualizar una actividad quizá es largamente recurrida por gerentes públicos que tienen que dar resultados frente a un contexto institucional difícil de cambiar y muchas veces adverso.

Las tácticas de políticas tienen tres elementos constitutivos que la primera sección desarrolla puntualmente. Con apoyo de un caso de estudio reflejamos empíricamente lo que teóricamente definimos como una táctica de política. Aquí verificamos el caso de los apercebimientos del programa de Banquetas Libres del gobierno municipal de Guadalajara. Coincidimos con Simon (1990) que las tácticas de política son una herramienta que permite mediar entre la capacidad cognitiva de los operadores y el medio ambiente. La directiva del programa indicó que la discreción de los agentes debe por un lado controlarse con capacitación, auditoría y controles de confianza. Y por el otro lado, este estudio identifica en el apercebimiento un instrumento que permite al agente hacer frente al medio ambiente que rodea su tarea.

Quedan dudas aún sobre la eficacia de las tácticas de políticas. La evidencia aquí reunida es apenas suficiente para reflejar la definición teórica pero no lo es para verificar el impacto real. Conocemos el efecto a partir de lo señalado por los entrevistados no obstante haría falta investigación adicional para acotar con mayor precisión el efecto psicológico visto a partir del cambio de conducta. Esto es parte de la agenda de investigación de *Small Policy*.

Bibliografía

- Arellano, David y Fernanda Barreto (2016). "Gobierno conductual: nudges, cambio de comportamiento inconsciente y opacidad". *Foro Internacional* 226, vol. lvi-4 (octubre-diciembre) por publicarse.
- Barzelay, Michael (1992). *Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government*. University of California Press.
- Bardach, Eugene (1996). *The eight-step path of policy analysis: A handbook for practice*. Berkeley Academic Press.
- Brown, J. S., y Duguid, P. (1997). Organizational Learning and Communities-of-Practice: Toward a Unified View of Working, Learning, and Innovation Organization Science, Vol. 2, No. 1, Special Issue: Organizational Learning: Papers in Honor of ORGANI. *Organization Science*, 2(1), 40–57.
- Cabrero-Mendoza, Enrique (2004), "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?", *Gestión y Política Pública*, Vol. XIII (3), pp. 753-784.
- Crozier, M., y Friedberg, E. (1980). *Actors and systems: The politics of collective action*. University of Chicago Press.
- Elmore, Richard. F. (1979). "Backward mapping: Implementation research and policy decisions", *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616.
- Etzioni, Amitai. (1967). "Mixed-scanning: a'third'approach to decision-making". *Public Administration Review*, 27(5), 385-392.
- Forester, John. (1984). "Bounded rationality and the politics of muddling through". *Public Administration Review*, 23-31.
- Grindle, Merilee (2007). *Going local: decentralization, democratization, and the promise of good governance*, Princeton University Press.
- Gofen, Anat. (2014). Mind the Gap: Dimensions and Influence of Street-Level Divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2), 473–493. <http://doi.org/10.1093/jopart/mut037>
- Hall, P. a. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275. <http://doi.org/10.2307/422246>
- Hood, Christopher. (1991). "A public management for all seasons?", *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Jones, B. D. (2003). Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 395–412. <http://doi.org/10.1093/jpart/mug028>
- Jones, Rhys, Jessica Pykett and Mark Whitehead. (2013). *Changing Behaviours. On the Rise of the Psychological State*. Reino Unido: Edward Elgar.
- Lindblom, Charles. E. (1959). "The science of 'muddling through'". *Public administration review*, 79-88.

- May, P. J., & Winter, S. C. (2007). "Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453–476. <http://doi.org/10.1093/jopart/mum030>
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329-358.
- Merino, Mauricio. (2005). "Los gobiernos municipales en México: el problema del diseño institucional", en A. Aziz Nassif and J. Alonso Sánchez, *Globalización, poderes y seguridad nacional*, Mexico, CIESAS–Miguel Ángel Porrúa–H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, pp. 287-305.
- Meyers, M. K., y Vorsanger, S. (2003). "Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy" in Handbook of Public Administration eds. Peters B.G. and Pierre J., 245-255. London. Thousand Oaks. Nueva Delhi: SAGE Publications.
- Meza, Oliver D. (2015). *Agenda local: el entorno institucional detrás del proceso de las políticas públicas*. México: INAP-ITESO.
- Michael, Lipsky. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Nueva York: Russel Sage Foundation.
- Moreno-Jaimes, Carlos (2008). *Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México*, Tlaquepaque, Jalisco, ITESO/UIA.
- Laswell, Harold. (1951). The Policy Orientation in The Policy Science. D. Lerner & H. Laswell. Stanford University Press: P.3-15
- Oberfield, Zachary. W. (2010). Rule following and discretion at Government's frontlines: Continuity and change during organization socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 735–755. <http://doi.org/10.1093/jopart/mup025>
- OECD (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Pierce, J. J., Siddiki, S. N., Jones, M. D., Schumacher, K., Pattison, A., & Peterson, H. (2014). Social Construction and Policy Design: A Review of Past Applications. *Policy Studies Journal*, 42(1), 1–29. <http://doi.org/10.1111/psj.12040>
- Reglamento de Estacionamientos del Municipio de Guadalajara. Gobierno Municipal de Guadalajara. Guadalajara, México. Última vez reformado el 20 de mayo de 2011.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis*. *Policy studies journal*, 8(4), 538-560.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *American Political Science Review*, 87(2), 334–347.
- Simon, Herbert. A. (1965). *Administrative behavior*, New York: Free Press.

- Stone, Deborah. A. (1988). *Policy paradox and political reason*. Addison-Wesley Longman.
- Thaler, Richard y Cass Sunstein. 2008. *Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness*. Nueva York: Penguin Books.
- Winter, Søren C. (2012). "Implementation Perspectives: Status and Reconsideration." In *Handbook of Public Administration*, eds. Peters B.G. and Pierre J, 255-263. York/London: Sage Publications.

Documentos
de trabajo
eBooks **Novedades**
Fondo
editorial
Revistas
LIBROS **Libros**

www.LibreriaCide.com