

TÁCTICA DE POLÍTICA.
PEQUEÑOS CAMBIOS PARA MEJORAR
LA GERENCIA PÚBLICA

POLICY TACTICS.
SMALL CHANGES TO IMPROVE
PUBLIC MANAGEMENT

UNE TACTIQUE POLITIQUE.
DES CHANGEMENTS MINEURS POUR AMÉLIORER
LA GESTION PUBLIQUE

OLIVER MEZA

Centro de Investigación y Docencia Económicas
oliver.meza@cide.edu

CARLOS MORENO JAIMES

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente
cmoreno@iteso.mx

RESUMEN: No poca bibliografía apunta las dificultades políticas, presupuestas y de organización, que tiene la administración pública en México. Sin embargo, no se ha observado ni de manera sistemática ni suficiente las formas existentes para hacer frente a esas barreras. ¿Qué tipo de acciones tienen los gerentes públicos en sus repertorios para incrementar la eficacia de los programas que administran? En este trabajo, se identifica una forma que hemos dado en llamar *Táctica de política*, por medio de la cual los gerentes públicos toman ventaja de la interacción entre la ciudadanía y los agentes del Estado para aprovechar la discrecionalidad burocrática a favor de la eficacia de la misma política. El artículo pretende definir las tácticas de política, ilustrar con un caso real cómo éstas se observan en la práctica y ofrecer vías alternas para mejorar la eficacia de las políticas, usando la discreción de los operadores de forma instrumental.

Palabras clave: Política pública; gerencia pública; implementación; México; gobiernos locales.

ABSTRACT: An extensive bibliography highlights the political, budgetary and organizational difficulties that public administration faces in Mexico. However, existing ways to overcome these challenges have not been examined in a systematic or sufficient manner. What kind of actions do public managers have available to them to increase the effectiveness of the programs they administer? In this article, we identify a form that we have been calling *Policy tactics*, which allow public managers to take advantage of interaction between citizens and state agents to use bureaucratic discretion to make the policy more effective. The article seeks to define policy tactics, illustrate using a real case study how these are observed in practice and offer alternative ways to improve the effectiveness of policies, using the discretion available to operators in an instrumental manner.

Keywords: Public policy; public management; implementation; Mexico; local governments.

Traducción de GONZALO CELORIO MORAYTA

RÉSUMÉ: Une bibliographie non négligeable est consacrée aux difficultés politiques, budgétaires et organisationnelles auxquelles doit faire face l'administration publique au Mexique. Cependant, les formules disponibles pour surmonter les obstacles n'ont pas fait l'objet d'analyses systématiques ni suffisantes. Quelles sont les mesures que peuvent adopter les fonctionnaires publics pour améliorer l'efficacité des programmes dont ils sont responsables? Cet article propose une *Tactique politique*, au moyen de laquelle les gestionnaires peuvent profiter du rapport entre les citoyens et les agents de l'État, dans le but de mettre le pouvoir discrétionnaire de la bureaucratie au service d'une politique précise. Nous commençons par expliquer cette tactique, ensuite nous montrons son opération dans un cas particulier, puis nous traçons les nouvelles voies pour augmenter l'efficacité des politiques en utilisant le pouvoir discrétionnaire des responsables.

Mots clefs: Politique publique; gestion publique; mise en pratique; Mexique; gouvernements locaux.

Traducción de BERNARDO MABIRE

Fecha de recepción: marzo de 2017

Fecha de aceptación: junio de 2018

LOS gerentes públicos están inmersos en un contexto, cuyas posibilidades para mejorar la eficacia de sus programas son realmente limitadas.* Al mismo tiempo, la bibliografía especializada que ofrece implicaciones de política pública y trata de esta pregunta realiza prescripciones que, en el mejor de los casos, difícilmente están entre las atribuciones y posibilidades de acción de un gerente público o bien responde preguntas que no son relevantes para quien determina la política pública.¹ Con todo, observamos que los gerentes públicos descubren márgenes para hacer modificaciones que les permiten alterar favorablemente los resultados de sus programas con el propósito de alcanzar los objetivos de sus políticas. Estas pequeñas tácticas frecuentemente se benefician de los espacios de discreción de los implementadores y no han sido apropiadamente atendidas por la literatura académica. ¿Qué margen tienen los gerentes públicos para incrementar la eficacia de las políticas que administran? Ésta es la pregunta según la cual se articula la investigación que a continuación se ofrece, cuya contribución principal no es sino la de discurrir teóricamente sobre el concepto que aquí hemos dado en llamar *Táctica de política*.

El entendimiento clásico ve a los espacios de discreción como algo que va en detrimento de las políticas públicas. Esa visión supone que los desvíos de los operadores de programa perjudican la eficacia de la política.² Pero hay nuevas contri-

* Los autores agradecen el apoyo en trabajo de campo de Erika García, Gabriel Corona, Itzel Hernández, Mar Morales y Juan Luis Muñoz. También, los comentarios hechos a versiones anteriores durante los seminarios en el CIDE y el ITESO. Por último, el apoyo brindado por el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas y a funcionarios del Gobierno Municipal de Guadalajara (2015-2018).

¹ E. JENNINGS JR. y J. L. HALL, "Evidence-Based Practice and the Use of Information in State Agency Decision Making", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (2011), pp. 245-266.

² S. BAVISKAR y Søren C. WINTER, "Street-Level Bureaucrats as Individual Policymakers: The Relationship between Attitudes and Coping Behavior toward Vulnerable Children and Youth", *International Public Management Journal*, 19 (2016), pp. 1-39.

buciones que desafían esta perspectiva. Primero, porque hay consenso en torno a la inevitabilidad de la discrecionalidad en las acciones de los agentes del Estado y, segundo, por la posibilidad de obtener beneficios en la eficacia y en la disminución de riesgos organizacionales gracias a la administración de la discreción por parte del gerente u operador en la implementación de políticas públicas.³ La *Táctica de política* –en adelante, *TDP*– es un concepto que, a nuestro parecer, se amolda mejor a este reciente debate.

Estudiamos aquellas maniobras que aprovechan los gerentes públicos en la discrecionalidad de los implementadores para mejorar la eficacia de las políticas. Se trata de pequeños cambios en las rutinas introducidas por gerentes públicos, en las ventanas de interacción de la implementación de un programa, que tienen la intención de incrementar la eficacia de la política. La propuesta no es ajena a otros estudios que han contribuido al tema. Algunos de estos postulados son las mejoras continuas en la administración pública;⁴ los *nudges* bajo el enfoque del paternalismo libertario;⁵ la incorporación del valor público;⁶ las innovaciones de la Nueva Gestión Pública;⁷ incluso el concepto clásico del Incrementalismo en las burocracias de Lindblom⁸ podría tenerse por parte de este conjunto de investigación. Hay que señalar, sin embargo, que las *TDP* son una práctica distinguible de estas otras observaciones y que, aunque guarden aparantes simili-

³ A. GOFEN, “Mind the Gap: Dimensions and Influence of Street-Level Divergence”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24 (2014), pp. 473-493.

⁴ M. E. MILAKOVICH, “Total Quality Management in the Public Sector”, *National Productivity Review*, 10 (1991), núm. 2, pp. 195-213.

⁵ R. THALER y C. SUNSTEIN, “Libertarian Paternalism”, *The American Economic Review*, 93 (2003), pp. 175-179.

⁶ M. H. MOORE, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press, 1995.

⁷ M. BARZELAY, *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, California, University Press, 1992.

⁸ C. E. LINDBLOM, “The Science of «Muddling Through»”, *Public Administration Review*, 19 (1959), pp. 79-88.

tudes, a lo largo del texto clarificaremos el concepto, no menos que sus limitaciones.

Ilustramos el concepto con el estudio de un caso particular de un gobierno local de México. En un lapso aproximado de un año, nos acercamos al programa Banquetas Libres del Ayuntamiento de Guadalajara en México con la intención de conocer algo que, según lo detectamos, sería un candidato apropiado para ejemplificar a qué nos referimos, cuando de las *TDP* se trata. 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 surgió con el propósito de proveer banquetas seguras, para lo cual, en lugar de sancionar por medio de infracciones, se realizaron apercibimientos. Intentaremos explicar cómo fue que éstos propiciaron cambios en la interacción entre ciudadanos y burócratas, además de aclarar cómo fue que tal hecho constituyó una manera novedosa de enfrentar antiguos problemas de implementación del programa. Los apercibimientos, a la luz de esta investigación, apenas si son un ejemplo de tácticas de política que los mandos medios y directivos de la administración pública disponen para mejorar la eficacia de sus programas.

El artículo se organiza de la siguiente manera. Empezamos con una definición de *TDP*, identificando sus tres elementos constitutivos. De manera subsecuente, ahondamos en las bases teóricas de cada elemento, subrayando que las *TDP* son un constructo teórico que, sin embargo, reflejan lo que los gerentes públicos hacen en México, por lo que, a continuación, ejemplificamos con el caso del programa Banquetas Libres del Ayuntamiento de Guadalajara. Finalizamos con una discusión del caso y las conclusiones.

PARA UNA DEFINICIÓN DE *TÁCTICA DE POLÍTICA* (*TDP*)

Los gerentes públicos están inmersos en una serie de restricciones que, en grado sumo, complica su desempeño. Mientras

tanto, la investigación que pretende ofrecer insumos para elaborar política con base en evidencia desatiende por lo general preguntas relevantes para quien determina la política⁹ o genera información que difícilmente viaja en el espacio y el tiempo.¹⁰ A esto habría que sumar otros aspectos que caracterizan el trabajo en la función pública. Los gerentes actúan en ámbitos conflictivos, donde la evidencia científica apenas si desempeña un pequeño papel en la deliberación de la acción de gobierno o bien compite entre sí según las coaliciones ideológicas creadas en torno al problema que se pretende resolver. Estos ámbitos dinámicos y politizados alteran los objetivos y las posibilidades que tienen los gerentes para hacer su trabajo. Responden, a un tiempo, a múltiples *principales* (*jefes políticos, de partido, ministeriales, ciudadanos*) con solicitudes contradictorias. Especialmente en países en vías de desarrollo, los gerentes carecen de capacidades para poner en marcha estrategias que alteran el diseño y los resultados de sus programas, pues carecen de planes de acción predefinidos y buena parte de su trabajo está predeterminado por rutinas burocráticas¹¹ sin previo estudio o análisis. Tienen la difícil tarea de mantener la implementación alineada con los objetivos de las políticas¹² y aunque conozcan la fuente de los problemas, la carencia de sistemas de profesionalización de recursos humanos y la política interna –que se deriva de la antigua tradición de camarillas políticas–¹³ hacen

⁹ JENNINGS y HALL, art. cit.

¹⁰ N. CARTWRIGHT, “Knowing What We Are Talking About: Why Evidence Doesn’t Always Travel”, *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 9 (2013), pp. 97-112.

¹¹ M. MERINO, “La importancia de las rutinas. Marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México” (documento de trabajo, 160), México, División de Administración Pública, CIDE, 2005.

¹² F. MAYORGA, “¿Cómo mejorar la efectividad ministerial?”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 2014, núm. 59, pp. 52-82.

¹³ M. I. DUSSAUGE, “The Challenges of Implementing Merit-Based Personnel Policies in Latin America: Mexico’s Civil Service Reform Experience”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 13 (2011), pp. 51-73.

costoso remover a quienes se encuentran implementando mal los programas públicos. El margen de decisión de un gerente público es acotado y aunque éste dependa no poco del sistema administrativo y del régimen gubernamental, por lo general es difícil tomar decisiones sin exponerse a los embates políticos en las arenas organizacionales que albergan todo tipo de relaciones sociales.¹⁴

Con todas estas restricciones, parecería una anomalía que los gerentes públicos lograran avanzar en sus programas y que lograran sus metas. Cuando lo logran, ¿cómo lo hacen? Aquí exploramos una manera. Los gerentes públicos consiguen hacer avanzar sus programas mediante intervenciones pequeñas y modestas que aquí denominamos, como se advirtió líneas arriba, *TDP*. Las tácticas son intervenciones en el marco de las ventanas de interacción entre burócratas y ciudadanos, que pretenden alterar sus comportamientos a fin de lograr los objetivos de una política pública. Las tácticas no implican reformas legales o cambios importantes en el diseño de un programa público, toda vez que los gerentes, por lo general, carecen del poder para lograrlo. Tampoco modifican los objetivos estratégicos de las políticas, lo cual no está completamente en sus manos. Lo que sí pueden controlar es la posibilidad de hacer pequeños ajustes a la manera en que se implementa una política pública. Gozan de información privilegiada que emplean a su favor tanto para maximizar sus presupuestos¹⁵ o para mover las reformas hacia sus puntos de preferencias,¹⁶ como para conocer también cómo sus operadores implementan las políticas y sobre cuáles problemas de implementación se enfrentan.

¹⁴ D. ARELLANO GAULT, “Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el «efecto neto»”, *Revista Mexicana de Sociología*, 72 (2010), pp. 225-254.

¹⁵ W. A. NISKANEN, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Press, 1971.

¹⁶ M. D. McCUBBINS *et al.*, “Administrative Procedures as Instruments of Political Control”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3 (1987), pp. 243-277.

Las tácticas aprovechan esta información en beneficio de la política y aquí argumentamos que su presencia es más frecuente de lo que en la academia apreciamos. La razón de esta distracción obedece a que no tenemos un marco más o menos preciso para identificar estas prácticas. Aquí recogemos esta necesidad identificada por otros autores y ofrecemos un marco teórico con el propósito de señalar las características básicas que permitan identificar y estudiar minuciosamente las *TDP*, sus causas y los factores que condicionan su aparición. A continuación, nos apuramos a ofrecer algunos ejemplos:

- 1) Modificar el perfil del implementador de un programa para cambiar la relación con la población-objetivo. En un programa para identificar y detener conductores que manejan bajo la influencia del alcohol en México, los gerentes públicos decidieron emplear mujeres como agentes de tránsito en lugar de hombres. Las autoridades justificaron esta decisión con dos argumentos, a saber: *a)* las mujeres son menos propensas a cometer actos de corrupción y *b)* la reacción de los conductores varones bajo los efectos del alcohol es más tersa con la autoridad cuando ésta es representada por una mujer.¹⁷ Esta justificación, por ejemplo, aprovecha los modelos heurísticos de las personas para modificar la interacción entre el Estado y el ciudadano y mejorar la eficacia de la política.
- 2) Modificar la estructura de decisión para motivar cierto tipo de decisiones. Un ejemplo clásico ocurrió en la Gran Bretaña con el proyecto de la afiliación automática a programas de pensiones. En 2012, el gobierno promovió que los empleadores modificaran los formatos que sus empleados firmaban para inscribirse a programas de ahorro de pensiones. Estar inscrito al programa se volvió la opción *default*. Si no deseaba hacerlo, el em-

¹⁷ “Capacitan primer centenar de mujeres para operativos de alcoholimetría”, *El Informador*, 3 de septiembre de 2013, en <http://www.informador.com.mx/jalisco/2013>, consultado el 22.IX.2017.

pleado debía señalarlo explícitamente. Según el informe de auditoría de la National Audit Office (NAO),¹⁸ en 2014 se registró un incremento de 15 puntos porcentuales en los programas de pensiones.

- 3) Hacer cambios en el medio ambiente para propiciar ciertos comportamientos en la población de interés. En el ramo de la planeación hay evidencia del cambio de comportamiento de quienes transitan por la vía pública con el cambio en el diseño de la infraestructura. Corchetes pintados en carreteras que ofrecen la posibilidad de calcular la distancia con respecto del carro de enfrente o el dibujo en la vía pública que confunde los límites entre la sección para carros y la banqueta para peatones que motiva a estos últimos a apropiarse de la infraestructura vial y que los automovilistas reduzcan la velocidad.¹⁹ Ejemplos similares se conocen en el diseño de los espacios de las salas de espera en hospitales públicos para reducir accidentes. Las condiciones de limpieza en áreas públicas, que, según la evidencia, motivan a las personas a no tirar basura en la calle. Aquí entran en juego las reglas sociales implícitas: la tendencia humana es seguirlas²⁰ y los gerentes públicos están conscientes de su existencia.
- 4) Modificar los mensajes gubernamentales con la intención de incrementar el cumplimiento de alguna ley, mandato u objetivo. Según lo que sabemos de psicología, el letrero más efectivo tiene que ver con la regla

¹⁸ *Automatic Enrolment to Workplace Pensions / Report by the Comptroller and Auditor General*, Londres, National Audit Office, 2015.

¹⁹ R. JONES *et al.*, *Changing Behaviours. On the Rise of the Psychological State*, Cheltenham, Edward Elgar, 2013.

²⁰ R. JONES *et al.*, "Governing Temptation: Changing Behaviour in an Age of Libertarian Paternalism", *Progress in Human Geography*, 35 (2011), pp. 483-501; P. JOHN *et al.*, "Nudge Nudge, Think Think: Two Strategies for Changing Civic Behaviour", *The Political Quarterly*, 80 (2009), pp. 361-370.

social imperante.²¹ Depende de ello la eficacia de cualquiera de estas alternativas: “No tirar basura” o “Gracias a usted, que tira la basura en los contenedores, el año pasado ahorramos 40% del gasto público en parques y jardines”. Si la regla social imperante es que la gente no tire basura, el segundo letrero es más efectivo que el primero.

Estas prácticas comparten tres elementos. Primero, en todos los casos se habla de un ajuste en los márgenes de la política con la intención de alcanzar los objetivos y las metas planteadas por aquélla. Segundo, la intervención se aplica a una situación específica conocida como *ventana de interacción*. Tercero, las *TDP* buscan un cambio en el comportamiento de los individuos. Estos tres elementos, según puede inferir nuestro lector, servirán para elaborar, líneas abajo, nuestro concepto.

ALINEACIÓN A LA POLÍTICA

El primer elemento de las *TDP* es la intencionalidad del gerente. La práctica de alineación no intenta eliminar la discreción, pero sí ofrecer límites que afecten la implementación. La invitación de Lasswell a perseguir objetivos en un proceso impregnado de inteligencia ha servido apenas para imaginar los múltiples problemas asociados a las fallas en la implementación de la política.²² Sin embargo, la bibliografía clásica sobre la discreción centra la atención en los problemas que causa la *no alineación*. Los operadores de políticas, señala Lypsky, como mínimo persiguen reducir sus riesgos y las inconformidades de hacer su trabajo o bien buscan incremen-

²¹ JONES *et al.*, *op. cit.*; R. CIALDINI *et al.*, “A Focus Theory of Normative Conduct: Recycling the Concept of Norms to Reduce Littering in Public Places”, *Journal of Personality and Social Psychology*, 58 (1990), pp. 1015-1026.

²² S. C. WINTER, “Implementation Perspectives: Status and Reconsideration”, en B. G. Peters y J. Pierre (eds.), *The Sage Handbook of Public Administration*, Londres, SAGE Publications, 2012, pp. 255-263.

tar su ganancia económica o gratificación personal.²³ El debate clásico gira en torno a la dificultad de alinear los objetivos acordados en las decisiones políticas, con los objetivos perseguidos en el diseño e implementación de las políticas.²⁴

Sin embargo, ¿qué fuerzas están detrás de los funcionarios públicos que deciden alinear sus acciones a los intereses de una política pública? El estudio visto en positivo ofrece algunos adeptos. El más obvio es el argumento de Moynihan, quien señala la relevancia de las motivaciones intrínsecas para que los agentes impulsen las políticas que trabajan.²⁵ Como éste, Herscovitch y Meyer²⁶ ofrecen elementos adicionales para explicar la alineación organizacional, revalorando el mecanismo de la agencia humana.²⁷ Sin embargo, hacer que los agentes logren alinear sus decisiones a una política es resultado de varios factores simultáneos e independientemente de los problemas que conlleva el diseño de una política los problemas de implementación son inevitables y parcialmente controlables.²⁸ Para tal propósito, en todo caso, habría que rescatarse la propuesta de Elmore, que sugiere utilizar una estrategia de mapeo retrospectivo en el diseño de políticas.

Según este razonamiento, las *TDP* no pretenden eliminar los espacios de discreción, pero sí intentan poner límites a

²³ *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 30ª ed. aum., 2010.

²⁴ GOFEN, art. cit.; C. HILL y L. E. LYNN, "Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (2005), pp. 173-195.

²⁵ "A Workforce of Cynics? The Effects of Contemporary Reforms on Public Service Motivation", *International Public Management Journal*, 13 (2010), p. 24.

²⁶ "Commitment to Organizational Change: Extension of a Three-Component Model", *Journal of Applied Psychology*, 87 (2002), pp. 474-487.

²⁷ S. FERNÁNDEZ y H. G. RAINEY, "Managing Successful Organizational Change in the Public Sector", *Public Administration Review*, 66 (2006), pp. 168-176.

²⁸ R. F. ELMORE, "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", *Political Science Quarterly*, 94 (1979), pp. 601-616.

los problemas que de ahí se derivan, lo que significa que éstas no surgen del vacío, sino que se derivan del contexto mismo que impone una política pública. Son guías alineadoras que cobran forma por la claridad de los objetivos públicos que la política persigue. En este caso, la no ambigüedad que ha sido vista como facilitadora para movilizar coaliciones a favor y en contra de una política,²⁹ también resulta conveniente para poner límites a la discreción del agente implementador. Un ambiente adverso a la política, por lo demás, inhibe los esfuerzos de los implementadores. Las tácticas de política que los gerentes públicos ponen en marcha son útiles para mitigar los efectos de estos ambientes sin necesidad de enfrentarlos directamente o resolver el debate público que la política suscita.

La posibilidad de lograr la alineación corre también por vías previstas en la bibliografía de la psicología organizacional. La escuela de Herbert Simon destaca el papel de la racionalidad acotada como una característica de los agentes que impregnan sus decisiones. Este concepto apunta la dificultad que tienen las personas para tomar decisiones de manera independiente de las preconcepciones que afectan sus visiones de mundo y con ello surgen discrepancias entre agencia humana y objetivos de política. Los estudios de la neurociencia más recientes señalan incluso que los humanos pensamos con emociones,³⁰ que usamos para ponderar la importancia de las múltiples opciones de acción que se nos presentan. El ejemplo que usa Gigerenzer³¹ es magnífico para ilustrar esta situación, al señalar que sería imposible para una persona que busque optimizar su tiempo para visitar múltiples sitios, emplear una operación matemática sin restricciones. Esta labor tan complicada como poco factible pone de relieve la li-

²⁹ FERNÁNDEZ y RAINEY, art. cit.

³⁰ D. ARELLANO y F. BARRETO, "Gobierno conductual: *nudges*, cambio de comportamiento inconsciente y opacidad", *Foro Internacional*, 56 (2016), pp. 903-940.

³¹ *Gut Feelings: The Intelligence of the Unconscious*, Londres, Penguin Group, 2007.

mitada utilidad que tiene el proceso racional de toma de decisiones para el administrador público. Para salir del paso, los funcionarios públicos confían en reglas heurísticas y en modelos mentales preconcebidos,³² y gracias a que estos modelos son modificables los gerentes idean tácticas de política que permitan alinear el resultado de la discreción según los objetivos de la política. Las *TDP* tienen una intención específica e instrumental, diferente de la labor de una organización, por cultivar la capacidad de improvisación estratégica, como sugieren Eisenhart y Martin.³³ Aunque sin renunciar a la posibilidad de que la segunda condicione la primera, las *TDP* no se diseñan para mejorar la supervivencia de una organización en su medio ambiente. Se puede argüir que en el ámbito de la gerencia pública las estrategias de supervivencia son procesos hasta cierto punto ortogonales al éxito de las políticas que opera.

LA VENTANA DE INTERACCIÓN

El segundo elemento necesario para identificar las *TDP* apela a la ubicación o el momento de la ejecución. La investigación en implementación ha puesto especial atención en la interacción que ocurre entre el Estado y el ciudadano o, si se prefiere, *ventana de interacción*, según la hemos nombrado nosotros. La importancia de considerar este elemento reside en por lo menos tres ideas. Primero, éste es el lugar donde interactúan los ciudadanos con los burócratas de calle (*street-level bureaucrats*) y donde estos últimos son actores poderosos,³⁴ porque fungen de bisagra entre la autoridad y la población-

³² J. BENDOR, "Incrementalism: Dead yet Flourishing", *Public Administration Review*, 75 (2015), pp. 194-205.

³³ "Dynamic Capabilities: What are They?", *Strategic Management Journal*, 20 (2000), pp. 1105-1121.

³⁴ LIPSKY, *op. cit.*; P. J. MAY y S. C. WINTER, "Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19 (2007), pp. 453-476.

objetivo.³⁵ Los burócratas de calle, o *front-line workers*, gozan de un grado significativo de discrecionalidad al momento de la interpretación e implementación de las políticas y las reglas que se derivan de las mismas;³⁶ son, pues, los hacedores *de facto* de la política pública³⁷ y, por tanto, tienen la capacidad de afectar los resultados de las políticas,³⁸ idea que ya se ha discutido ampliamente.

Una segunda idea más reciente es que la configuración de las ventanas de interacción puede explicar el comportamiento de los burócratas y su grado de divergencia con la norma.³⁹ En este sentido, los burócratas suelen revelar diferentes identidades en el seguimiento de las reglas, lo cual se ve afectado por condiciones intrínsecas o por factores contextuales⁴⁰ que pueden provocar comportamientos más compasivos según la calidad de la interacción entre ellos y los ciudadanos.⁴¹ Los hallazgos de Braithwaite ilustran la situación, cuando describe la tarea de los supervisores de minas, en que la eficacia

³⁵ E. FRIEDBERG y M. CROZIER, *Actors and Systems: The Politics of Collective Action*, Chicago, University Press, 1980.

³⁶ Z. W. OBERFIELD, “Rule Following and Discretion at Government’s Frontlines: Continuity and Change During Organization Socialization”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (2010), pp. 735-755; T. EVANS y J. HARRIS, “Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion”, *British Journal of Social Work*, 34 (2004), pp. 871-895.

³⁷ BAVISKAR y WINTER, art. cit.; M. K. MEYERS y S. VORSANGER, “Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy”, en B. G. Peters y J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, SAGE Publications, 2003, p. 247.

³⁸ WINTER, art. cit., p. 273.

³⁹ GOFEN, art. cit.; OBERFIELD, art. cit.

⁴⁰ Cf. los siguientes artículos de P. J. MAY: “Reconsidering Policy Design: Policies and Publics”, *Journal of Public Policy*, 11 (1991), pp. 187-206, y “Policy Design and Implementation”, en B. G. Peters y J. Pierre (eds.), *The Sage Handbook of Public Administration*, Londres, SAGE Publications, 2012, pp. 279-291.

⁴¹ S. MAYNARD-MOODY y M. MUSHENO, “State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2000), pp. 329-358.

para disminuir accidentes se ve afectada por la calidad de la interacción que tienen los burócratas con los sujetos regulados.⁴² Las cargas o lastres administrativos (*administrative burdens*) son ejemplos que caracterizan estas ventanas de interacción y que, a diferencia de los ejemplos anteriores, el lastre se incorpora como una herramienta que impone costos personalizados según un cambio ideológico de las autoridades. El caso del Medicaid en Wisconsin, que Moynihan, Herd, y Harvey exponen,⁴³ muestra esta posibilidad.

Retomamos, en fin, la perspectiva del constructivismo como una corriente que vincula la calidad de la ventana de interacción con el éxito de la política pública. La teoría de la construcción social de Schneider e Ingram⁴⁴ reconoce el efecto de las políticas como emisoras de mensajes que etiquetan poblaciones-objetivo. En este sentido, el grado de cargas administrativas con que los programas sociales imponen, premian o castigan a poblaciones-objetivo, las estigmatiza,⁴⁵ lo que define cuáles son los sujetos merecedores de la atención del Estado y cuáles no.⁴⁶ Las ventanas de interacción forman parte de los ciclos de retroalimentación (*feedback loops*) de políticas públicas, pues dicha interacción permite elaborar ideas para concebir los grupos objetivo (*target groups*), las agendas públicas, el rediseño de las políticas y la implementación de las mismas.⁴⁷ Hay que imaginar aquí la acción del Estado que castiga sistemáticamente a una población específicamen-

⁴² *To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety*, Albany, State University of New York Press, 1985.

⁴³ “Administrative Burden, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25 (2014), pp. 43-69.

⁴⁴ “Behavioral Assumptions of Policy Tools”, *The Journal of Politics*, 52 (1990), pp. 510-529.

⁴⁵ MOYNIHAN *et al.*, art. cit.

⁴⁶ SCHNEIDER e INGRAM, art. cit.

⁴⁷ J. PIERCE *et al.*, “Social Construction and Policy Design: A Review of Past Applications”, *Policy Studies Journal*, 42 (2014), p. 6; J. Soss y D. P. MOYNIHAN, “Policy Feedback and the Politics of Administration”, *Public Administration Review*, 74 (2014), pp. 320-332.

te por medio del agente de policía. Éste pondera la información que obtiene de diversos emisores, autoridades políticas, de la retórica de su gerente y actúa en consecuencia de forma discriminatoria. La evidencia señala que esta población estigmatizada podría incurrir con mayor frecuencia en casos de reincidencia⁴⁸ y, por tanto, reproduce el ciclo vicioso de la política. El valor del constructivismo en los estudios de implementación reside en la manera en que concibe las ventanas de interacción, pues el comportamiento de la población-objetivo se ve directamente afectado por la interacción entre Estado y ciudadano.⁴⁹ Así pues, la distinción entre implementadores y población-objetivo se desvanece; se vuelve una relación simbiótica,⁵⁰ que los gerentes públicos estarían llamados a administrar, no sin tener que alterar las ventanas de interacción.

MODIFICADOR DE COMPARTAMIENTOS

El tercer y último elemento responde al *cómo*. Las TDP buscan modificar comportamientos, que, a la inversa de la perspectiva clásica de Lipsky o de la perspectiva conductual promovida bajo el argumento del paternalismo libertario, intenta mejorar el éxito de una política. Pero antes de esta discusión, conviene tratar de los fundamentos teóricos de las tácticas con respecto del cambio de comportamiento.

Una de las principales funciones del Estado es absorber riesgos que se derivan de la vida en comunidad. Para lograrlo, el Estado debe modificar comportamientos de cientos o miles de individuos. Resulta que cambiar comportamientos es uno de los objetivos más difíciles que tiene el Estado y los instrumentos para hacerlo son varios, pero limitados, como,

⁴⁸ J. C. OLSON, "Race and Punishment in American Prisons", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (2016), pp. 1-11.

⁴⁹ P. SABATIER y D. MAZMANIAN, "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis", *Policy Studies Journal*, 8 (1980), pp. 538-560.

⁵⁰ MAYNARD-MOODY y MUSHENO, art. cit.; OBERFIELD, art. cit., p. 738; GOFEN, art. cit., p. 477; MEYERS y VORSANGER, art. cit., p. 250.

por ejemplo, la regulación, la información, los incentivos, entre otros.⁵¹ Entender la lógica que subyace en el comportamiento de las personas y los grupos sociales, así como los factores que propician su modificación, son condiciones primordiales para asegurar la eficacia de las políticas públicas. Si suponemos que detrás de cada problema público hay diversos comportamientos de actores individuales y colectivos, que, de no ser modificados, agravarían el problema en cuestión, entonces se establece como principal tarea de la política pública modificar tales comportamientos. Los casos que enunciamos antes sugieren que hay capacidad de los gerentes públicos para provocar cambios en comportamientos. Esta capacidad es modesta, pero no desdeñable. Bajo una lógica instrumental-racional, modificar comportamientos implica un diseño de políticas con base en teorías causales sólidas que garanticen una relación consecencial entre medios, comportamiento y resultados. Sin perder de vista la importancia de esta visión durante la fase del diseño, este procedimiento queda relegado, mientras corre la fase de la gestión, por factores que tienen que ver con las limitaciones administrativas, el contexto político y la inmediatez que reclama la coyuntura del actuar. Ésta, sin embargo, reclama modificar comportamientos.

Nuestra noción de *TDP* descansa fundamentalmente en el concepto de racionalidad acotada: “la racionalidad está relacionada con la selección de alternativas de comportamiento preferidas en términos de algún sistema de valores a través del cual el comportamiento puede evaluarse”.⁵² Esta noción reconoce que el comportamiento de las personas puede contrastar con la racionalidad *objetiva*, pero, al mismo tiempo,

⁵¹ R. K. WEAVER, “Getting People to Behave: Research Lessons for Policy Makers”, *Public Administration Review*, 75 (2015), pp. 806-816. S. C. WINTER y P. J. MAY, “Motivation for Compliance with Environmental Regulations”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 20 (2001), pp. 675-698; SCHNEIDER e INGRAM, art. cit.

⁵² Trad. de los autores, tomado de H. SIMON, *Administrative Behavior*, Nueva York, The Free Press, 4ª ed., 1997, p. 84.

reconoce que las organizaciones, y sus gerentes, suelen brindar a las personas entornos psicológicos e informacionales apropiados para asegurar que sus comportamientos se ajusten mejor a los objetivos colectivos. Tras la estela de Jones,⁵³ los mandos gerenciales desearían que sus agentes utilizaran su poder de discreción para replantear sus acciones ante situaciones adversas que puedan poner en tela de juicio la reputación de la organización a la que pertenecen, lo cual no sólo requiere un espacio habilitado para la discreción, sino que supone que los gerentes de organizaciones públicas podrían ejercer influencia sobre sus burócratas, al alternar el modelo heurístico de los marcos predecisorios de los individuos bajo los cuales los *burócratas de primera fila* y los ciudadanos interactúan.

En la literatura sobre el comportamiento hay corrientes de pensamiento que resultan relevantes para esta noción de táctica de política y aunque dichas nociones comparten aspectos de otros conceptos, difieren en cuanto a la adecuación del marco al ámbito de acción de los gerentes públicos o en las premisas ideológicas subyacentes. Por ejemplo, la bibliografía sobre el “Estado conductual” de Jones, Pykett y Whitehead (art. cit.) apunta la creciente utilización de tácticas conductuales en la práctica gubernamental. Estos autores desarrollan un interesante marco sobre las estrategias enfocadas a modificar el comportamiento y las caracterizan según cuatro dimensiones –neurológica, motivacional, de consentimiento y de deliberación pública. Este marco es sin duda una premisa relevante para idear el concepto de táctica de política, pero su nivel de análisis es todavía demasiado amplio, ya que se enfoca en cambios paradigmáticos que afectan el conjunto de acciones de los Estados. Las *TDP*, como aquí las definimos, se refieren a un nivel decisorio más acotado al ámbito del gerente público.

⁵³ “Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (2003), pp. 395-412.

Los hallazgos de los psicólogos Kahneman⁵⁴ y Tversky, por lo demás, han tenido un profundo impacto en el *behaviorismo* económico, especialmente en la idea de los *nudge* concebida por Thaler y Sunstein.⁵⁵ Sin duda, estos autores son quienes mayor influencia han tenido en el ámbito de los *policy-makers*, aun cuando a la fecha hay ya un nutrido cuerpo bibliográfico que retoma el concepto y lo discute. Deberá quedar en claro que para nuestra propuesta de *TDP*, lo anterior no ha sido la excepción. Al igual que los *nudges*, las *TDP* son aplicaciones específicas que se instalan en los procesos de implementación para provocar un cambio de comportamiento y a su vez lograr resultados diferentes. Pero las *TDP* difieren de los *nudges* en tres aspectos. Primero, las *TDP* están claramente orientadas a cambiar comportamientos en el espacio específico de las ventanas de interacción. Este espacio es aquel donde los gerentes públicos, que dirigen operadores de calle, tienen incidencia. Los *nudges*, según los han definido sus autores, pertenecen a un conjunto más general ante la premisa de cambiar *la arquitectura de la decisión*, al margen del lugar específico de la intervención. Segundo, nuestra noción de *TDP* es más amplia en cuanto a las premisas que emplea para el cambio de comportamientos. Por tanto, renuncia a la exclusividad del enfoque instrumental-racionalista que inspira al *nudge*⁵⁶ y abre la posibilidad del cambio conductual por medio de la reconstrucción del significado de la interacción entre el Estado y el ciudadano. De hecho, las tácticas rescatan premisas del comportamiento humano que en algún momento desechó la escuela conductual de Chicago y que provocó la separación de aquellos que siguieron el pensamiento *simoniano*.⁵⁷ El tercer y último elemento diferenciador es la posición ideológica de partida. Los primeros tienen embebi-

⁵⁴ *Pensar rápido, pensar despacio*, Madrid, Penguin Random House, 2012.

⁵⁵ *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*, Nueva York, Penguin Books, 2008.

⁵⁶ T. CHRISTENSEN *et al.*, *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*, Routledge, 2007.

⁵⁷ R. JONES *et al.*, *op. cit.*

da una preconcepción sobre lo que es bueno para el individuo y para la sociedad, de ahí que sus autores conciban la intervención como desdoblamiento de un “paternalismo-libertario”.⁵⁸ Las tácticas concretamente difieren en la justificación ideológica del paternalismo libertario que sugiere un gobierno que impele a las personas a resguardar su mejor interés, incrementar su felicidad, salud y bienestar económico, a pesar de ellos mismos. Las *TDP*, en cambio, buscan incrementar los niveles de éxito de los objetivos de la política, independientemente de cuáles sean éstos. Suponemos que, en un contexto democrático de política pública, estos objetivos se resuelven políticamente, tanto como sea permitido por el mismo sistema. Se trata entonces de separar dos procesos que un burócrata realiza de manera rutinaria. Por un lado, administrar la implementación con tácticas y, por otro, evaluar su estrategia conjunta para incrementar el valor público de su programa.⁵⁹ Las *TDP* se vuelven herramientas que soportan el uso del análisis ético en los términos que Merino⁶⁰ señala, cuando habla de ésta como una actividad que da sentido a lo que sucede entre el campo de batalla, el mapa de ruta y la teoría de entrada. Se anima a los burócratas a decidir según los objetivos de las políticas públicas por medio de *TDP*, en lugar de promover una decisión ideológica preimpuesta por quienes detentan el poder del Estado sobre lo que las personas deban decidir y hacer.

UN CASO DE ESTUDIO

Se estudia, líneas abajo, el caso de una *TDP* conocida como *apercebimiento*. La selección del caso obedece a nuestro inte-

⁵⁸ ARELLANO y BARRETO, art. cit.; T. GRÜNE-YANOFF, “Old Wine in New Casks: Libertarian Paternalism Still Violates Liberal Principles”, *Social Choice and Welfare*, 38 (2012), pp. 635-645; JOHN *et al.*, art. cit.

⁵⁹ MOORE, *op. cit.*

⁶⁰ *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013.

rés por encontrar un ejemplo que pudiera reflejar los principios básicos de una *TDP*. Nuestro interés inició con la idea de buscar operaciones gubernamentales que hayan experimentado cambios sutiles en las rutinas con capacidad o con la intención de mejorar substancialmente la eficacia de las políticas. Encontramos un caso en el municipio de Guadalajara, Jalisco, en el programa denominado Banquetas Libres de la Dirección de Estacionamientos.

Diseño de investigación

Aproximamos el caso de manera anudada, con el propósito de estudiar varios aspectos en la política. Empleamos diversas técnicas para la recolección de información. Primero establecimos rapport a finales del año 2015. A partir de una serie de entrevistas no estructuradas con la directiva del programa, buscamos valorar la pertinencia del caso y la disponibilidad de los responsables para realizar la investigación. Luego de que la directiva hubiera manifestado su interés en el estudio, diseñamos un plan de trabajo e instrumentos para recabar información durante un día completo de jornada de acompañamiento en campo con los operadores del programa. Observamos entonces sin intromisión, pero de forma estructurada, el proceso de implementación en la calle. En esta fase, nos interesaba conocer los mecanismos y criterios a partir de los cuales los operadores realizaban los recorridos de inspección, la información que recababan durante los mismos, así como los detalles sobre su trabajo cotidiano y su interacción con los automovilistas infractores (del instrumento de observación se da cuenta en los apéndices de que se acompaña nuestro trabajo).

En segundo lugar, llevamos a cabo trabajo de gabinete y análisis documental para entender mejor el contexto político y las instituciones formales, incluyendo el marco regulatorio del programa y el diseño de las boletas que los operadores utilizaron para infraccionar y para apercebir a los automovi-

listas que infringen el reglamento. En tercero, realizamos entrevistas semiestructuradas, frente a frente, con cuatro miembros de la directiva y aplicamos un cuestionario de preguntas cerradas a 20 de los 34 operadores con los que contaba el programa en ese momento. Las entrevistas con los miembros de la directiva tenían el propósito de conocer: *a*) la lógica del diseño del programa, *b*) qué problemas se esperaba que los apercibimientos resolvieran (en oposición a sanciones económicas) y *c*) su interacción con los operadores y su visión sobre el poder discrecional que éstos tienen en su trabajo cotidiano. El cuestionario aplicado a los operadores buscaba entender la percepción de los agentes respecto a los instrumentos del programa, sus preferencias personales respecto a la aplicación de infracciones *versus* apercibimientos y la naturaleza de su interacción con los automovilistas (véase los apéndices; en particular, el tercero).

Las circunstancias del programa Banquetas Libres

El proceso electoral que tuvo lugar en Guadalajara durante junio de 2015 terminó con la victoria de un movimiento político de reciente creación. 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 habían sido obstruidas por vehículos mal estacionados. La base regulatoria del programa había sido instalada con anterioridad, pero la nueva administración optó por hacer un pequeño cambio en la implementación: en lugar de imponer multas a los infractores, se decidió entregar temporalmente apercibimientos, es decir advertencias por escrito ante un acto transgresor, los cuales fueron alternados con multas. La lógica detrás de esta medida partió del supuesto de que la interacción entre los agentes de movilidad (operadores) y los conductores sería más positiva y que ello desincentivaría la violación de la ley en comparación con un enfoque estrictamente punitivo. Durante el trabajo de

campo, verificamos que los oficiales gozaban de considerable discrecionalidad para tomar decisiones, aun cuando el reglamento es claro. La interacción entre conductores y agentes no es fácil en ningún momento. Las discusiones son algo común y nos informaron que muchos conductores incluso agreden físicamente a los agentes que tratan de multarlos. Aunque el mecanismo conductual fundamental del programa es la mezcla entre amenaza y castigo, para los gerentes era claro que la efectividad dependía 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 D-1; *vid. infra*, apéndice cuarto).

Los antecedentes de esta discusión se remontan hasta el 2009, cuando movilizaciones sociales cuestionaron el gasto aplicado al puente vehicular Matute Remus.⁶¹ Grupos a favor 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. A partir de estos acontecimientos, el problema que se vislumbraba en la agenda pública era la necesidad de hacer que la infraestructura urbana transitara hacia una con

⁶¹ “Titular de Sedeur dispuesto a dialogar con opositores al puente atirantado”, *El Informador*, 2009, en <http://www.informador.com.mx/jalisco/2009>, consultado el 22.IX.2017.

escala humana.⁶² Esta moción fue hábilmente capitalizada por el nuevo equipo de gobierno del municipio de Guadalajara, que tomó protesta en el año 2015 y que se conformó de actores que anteriormente participaron del lado de la sociedad civil. Desde la posición de gobierno, ahora dirigen programas gubernamentales del municipio, como en el caso de la Dirección de Estacionamientos y el programa Banquetas Libres.

Este programa tiene como objetivo liberar banquetas de obstáculos, incluidos automóviles mal estacionados y aplicar el Reglamento de Estacionamientos del Municipio de Guadalajara.⁶³ Los directivos son contundentes, 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... 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” (*idem*).

La transmisión de estas ideas a los agentes de movilidad permeó con relativo éxito. Durante las entrevistas realizadas a los operadores, el 70% mencionó que el propósito del programa es liberar las banquetas y asegurar el libre acceso a los peatones. La operación del programa es relativamente sencilla, pues consiste en desplegar equipos de supervisores del reglamento conocidos como agentes de movilidad que caminan por las calles para aplicar el Reglamento de Estacionamientos. Este reglamento tipifica los supuestos de infracción en seis claves y las sanciones económicas van desde 350 hasta 3 440 pesos.⁶⁴

⁶² El Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033 Jalisco dedica un capítulo entero al tema.

⁶³ Reglamento de Estacionamientos del Municipio de Guadalajara, Gobierno Municipal de Guadalajara. Última vez reformado el 20.V.2011.

⁶⁴ Las claves de infracción están señaladas en el Art. 73 del Reglamento de Estacionamientos del municipio de Guadalajara. Los montos económicos tienen como base el Art. 71 de la Ley de Ingresos del Municipio

La estructura legal y organizacional del área no sufrió grandes modificaciones con el cambio de gobierno. El área recibió una veintena de funcionarios públicos, que ya trabajaban en las calles. Este número incrementó a treinta y cuatro, en parte por la percepción de éxito del programa. 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 promulgadas durante administraciones pasadas, pues “el programa tiene años en el reglamento” (D-2).

Los principales problemas del programa 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 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 instrumento diferente que no había sido explotado anteriormente: los apercibimientos.

Los apercibimientos reemplazarían temporalmente las infracciones. Había tres razonamientos. Primero, desplegar una campaña para notificar a la ciudadanía que habría sanciones por obstruir la banqueta; se aplicaría la ley. Segundo, los apercibimientos servirían para modificar la tónica recaudatoria que impregnaba a este programa anteriormente. 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.

de Guadalajara. Éstas pueden consultarse en <http://portal.guadalajara.gob.mx/programa-banquetas-libres>.

La discrecionalidad en las ventanas de interacción

El programa es innatamente interactivo y tanto directivos como operadores eran conscientes de que la naturaleza de estas ventanas influía en los resultados del programa, según lo evidencian estos tres testimonios: “Yo he ido a hacer operativos [un directivo] y nos han tratado con una prepotencia que no te la crees” (D-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 y pueden llegar a expresarse de forma inadecuada” (*idem*); “No todos [los agentes de movilidad] están preparados para una intervención ante una situación adversa, para el manejo de crisis” (D-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 hay más de una manera de interactuar con éste, aun cuando fueron capacitados en protocolos específicos. Se les preguntó si la manera en que los ciudadanos los tratan afecta cómo ellos tratan a éstos. La mitad respondió afirmativamente, señalando además que suelen infraccionar a quienes son agresivos con ellos, según se evidencia en estos tres testimonios tomados de entrevistas con agentes de movilidad: “La forma en que te encaran puede sacarte de tus casillas y debes tranquilizarte y esperar a que se desahogue”; “Como la gente te trata, le das seguimiento”; “Si se acercan de forma agresiva, les pones el folio”.

Con el tiempo se adquiere experiencia. Para algunos la experiencia es un factor positivo para encarar este tipo de acontecimientos, según estos otros testimonios de entrevistas también con agentes de movilidad: “Tiene mayor capacidad. Tiene mejor criterio. Conoce su zona y es conocido en ella”; “Tienes que saber cuándo se perdona la infracción, [pues] hay cosas que son simplemente inaceptables. Con más experiencia, desarrollas mejor criterio y menos

tolerancia”; “La experiencia ayuda a saber cómo debes tratar a los ciudadanos”.

Pero para otros, cerca del 25% de los agentes de movilidad que se entrevistaron, 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”; “No se necesita mucho conocimiento para hacer lo que hacemos. Con poco tiempo vas agarrando «colmillo»”.

La importancia que tiene administrar la ventana de interacción es evidente, pues ahí se juegan casi por completo los objetivos del programa; para los directivos, la discrecionalidad es un debate constante. Puede ser negativa, pero muy difícil de eliminar, y, por lo demás, representa oportunidades interesantes. El equipo directivo señalaba que en administraciones pasadas los márgenes de discreción de directivos y operadores habían hecho mucho daño. Mencionaron que personas apoyadas por funcionarios públicos promovían y ganaban recursos administrativos de paquetes de cientos de folios para eximir a los infractores. Con respecto de los operadores, se identificaron patrones de errores inducidos por agentes bien identificados. Uno de los directivos del programa señalaba, por 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” (D-2).

A pesar de estos acontecimientos, la discrecionalidad es algo que, según reconocen los directivos, 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” (D-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]” (D-2).

Administrar la ventana y modificar los comportamientos

Uno de los principales retos identificados en el programa se halla en el proceso de implementación. Los directivos vieron la oportunidad de corregir con ajustes los instrumentos de operación del programa. Cambiaron, por ejemplo, el formato de la boleta de infracción para eliminar la probabilidad de incurrir en errores humanos y disminuir la probabilidad de éxito en la interpelación de este tipo de recursos. Pero una segunda táctica, la que aquí estudiamos por sus implicaciones heurísticas, fue la introducción del apercibimiento.

En este caso, los apercibimientos son especialmente destacables, porque su implementación refleja el espíritu de una *TDP* según se la ha descrito en estas páginas. Un ajuste en la ventana de interacción para alinear el comportamiento con la predisposición de la política. Estos instrumentos, según las palabras de los directivos, modificaron la naturaleza de la interacción en por lo menos tres sentidos. Primero, disminuyó la animadversión entre el personal operativo y el ciudadano, puesto que “[los apercibimientos] sirven como ensayo 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 le estaba afectando al ciudadano en lo económico, sino que era solamente un aviso” (D-3).

Segundo, los apercibimientos ofrecen una vía no punitiva y más educativa para solicitar al ciudadano modificar su conducta. El 65% de los agentes de movilidad entrevistados consideró estar *de acuerdo* o *muy de acuerdo* en que los apercibimientos son más educativos que las infracciones. Los directores señalan que “con la infracción... hay ciertas barreras que impiden la apertura para explicar al ciudadano el programa” (D-1). El 70% señaló que los infractores agradecen que los agentes hablen con ellos, en vez de imponer una infracción: “[A los agentes] los vez llenando un formato [un apercibimiento] y crees que te están infraccionando, sola-

mente que no tiene una sanción económica. Las personas, dicho por los agentes, suelen tomarlo como un aprendizaje; te comentan que no lo vuelven a hacer... Sin embargo, no podemos hacerlo siempre” (*idem*). Los agentes de movilidad aceptan las bondades del apercibimiento, aun cuando indican que las infracciones son más efectivas. El 85% señaló que, entre los apercibimientos y las infracciones, estas últimas son más efectivas, porque los primeros no tienen una amenaza económica. Les preguntamos si personalmente les gustaba poner más infracciones que apercibimientos y el 65% respondió que sí. Esto es interesante, pues el *ethos* del funcionario público no cambia, pero sí su comportamiento al poder incorporar el apercibimiento a su caja de herramientas. En otras palabras, el apercibimiento ofrece al implementador una salida que bajo ciertas condiciones evita la infracción sin actuar en contra de los objetivos del programa. A la luz de nuestras observaciones, la utilización del apercibimiento es relativamente controlada por la directiva o por los jefes de cuadrilla y su uso puede variar según la zona en que se interviene, de la frecuencia con que ésta se interviene, del tipo de operativo en cuestión y del tipo de placas que se identifican.⁶⁵

Tercero, el apercibimiento disminuye la posibilidad de incurrir en brechas de implementación con finalidades ajenas a los objetivos del programa. Ésa, por lo menos, es la expectativa de los directivos del programa: “El apercibimiento no tiene sanción, y dice claramente «No hay sanción»... Casualmente no tienen errores [en el llenado]” (D-2). Aunque los implementadores utilizan tanto infracciones como apercibimientos, no hay un equipo especial de *apercibidores*. Según la perspectiva de la directiva, es de observar que los agentes de movilidad cometan errores al elaborar infracciones, pero que no los hagan cuando requisitan los formatos de apercibimientos. Los espacios por requisitar son básicamente los mismos, ya que el apercibimiento tenía el propósito de

⁶⁵ Hay estados sin convenio de colaboración por lo que toca a las infracciones viales. Según el protocolo, estos vehículos son apercibidos.

parecer una infracción. Esta decisión, según los directores, trajo consigo muchos problemas al principio. La gente no leía con detenimiento el folio y frecuentemente intentaba impugnar administrativamente los apercibimientos. Paulatinamente, la ciudadanía terminó por entender el apercibimiento, lo cual evidencia la regla heurística que tienen los ciudadanos frente a los folios –son infracciones, son multas. Las impugnaciones a este instrumento disminuyeron, pero ha quedado ahora como una estrategia más que el agente de movilidad tiene para interactuar con la ciudadanía y liberar banquetas en Guadalajara.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIÓN

En el caso de Banquetas Libres, los apercibimientos resultaron ser un buen ejemplo de *TDP*. Los gerentes intentaron mejorar el desempeño del programa. Conscientes de los límites temporales y políticos, la directiva no modificó la estructura programática y tampoco sometió a los agentes a un estricto monitoreo con indicadores, como habría prescrito la nueva gestión pública. Tampoco modificó los incentivos por medio de cambios en los reglamentos, según habría prescrito el institucionalismo de la elección racional. Este curso de acción habría sido casi imposible para la directiva ante el contrapeso existente entre poderes que se refleja en el cabildo. La intervención de los gerentes, por lo demás, tampoco estuvo destinada a cerrar los cursos de discreción, aunque sí la reorientó según los objetivos del programa. El apercibimiento permitió que el burócrata desempeñase un papel de educador cívico y el ciudadano pudo experimentar una interacción diferente a la de una acción sancionadora. El apercibimiento sirvió para administrar una situación difícil, en que el Estado y la ciudadanía se enfrentaban de manera regular. El apercibimiento resultó ser una intervención precisa y modesta, que hasta entonces solía pasar desapercibida.

La bibliografía se multiplica, cuando se trata de señalar las implicaciones de política pública que atienden la preocupación ciudadana y política sobre cómo lograr el éxito de las políticas. Sin embargo, estas prescripciones son, por decir lo menos, difíciles de implementar en su mayoría. Las tácticas sirven para provocar mejores resultados conforme a la política, al intervenir en el marco de las ventanas de interacción por medio del cambio de comportamiento de quienes ahí participan. Es un mecanismo que atiende problemas de implementación⁶⁶ según la absoluta decisión del burócrata. Sin embargo, las tácticas definen un gran abanico de acciones que hacen los gerentes públicos para mejorar su desempeño.

¿Hasta qué punto estas tácticas funcionan fuera del ámbito aquí descrito? El programa de Banquetas Libres, no menos que el de alcoholímetros, tiene un carácter regulador. Las políticas reguladoras son un espacio natural para este tipo de tácticas y casi todos los ciudadanos interactúan con el Estado regulador. Sin embargo, la generalidad de las tácticas podría ir más allá, si el Estado y sus gerentes pretenden modificar comportamientos, al sacar provecho de las ventanas de interacción. ¿Hasta qué punto el gerente puede realizar en verdad las *TDP*? La respuesta está sujeta al embalaje de instituciones político-administrativas. Según el interés y la capacidad de los gerentes y sus equipos, cada contexto ofrece límites propios a lo que ellos puedan realizar.

Esta investigación apenas si traza una nueva línea en el campo de la implementación de políticas públicas. Reconocemos, con todo, que hace falta más precisión para identificar las causas de este fenómeno. De ahí que desarrolláramos los tres elementos fundamentales que sirven para definir estas tácticas que provocan cambios en la implementación de una política pública. Primero, la intención de incrementar la eficacia de la política, que busca, segundo, modificar el comportamiento de las burocracias y la ciudadanía en el marco,

⁶⁶ MAYORGA, art. cit.

tercero, de la ventana de interacción entre Estado y ciudadanía. Sirve tener una visión conductual más amplia, no sólo racional-instrumental, sino una que opere con conocimiento de modelos heurísticos. En fin, las tácticas, en el caso de Banquetas Libres, resultaron ser una herramienta que pudo mediar entre las capacidades de los operadores y su medio ambiente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARELLANO GAULT, David, “Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el «efecto neto»”, *Revista Mexicana de Sociología*, 72 (2010), pp. 225-254.
- ARELLANO GAULT, David y Fernanda BARRETO PÉREZ, “Gobierno conductual: nudges, cambio de comportamiento inconsciente y opacidad”, *Foro Internacional*, 56 (2016), pp. 903-940.
- Automatic Enrolment to Workplace Pensions / Report by the Comptroller and Auditor General*, Londres, National Audit Office, 2015.
- BARZELAY, Michael, *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, California, University Press, 1992.
- BAVISKAR, Siddhartha, y Søren C. WINTER, “Street-Level Bureaucrats as Individual Policymakers: The Relationship between Attitudes and Coping Behavior toward Vulnerable Children and Youth”, *International Public Management Journal*, 19 (2016), pp. 1-39.
- BENDOR, Jonathan, “Incrementalism: Dead yet Flourishing”, *Public Administration Review*, 75 (2015), pp. 194-205.
- BRAITHWAITE, John, *To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety*, Albany, State University of New York Press, 1985.
- “Capacitan primer centenar de mujeres para operativos de alcoholimetría”, *El Informador*, 3 de septiembre de 2013, en <http://www.informador.com.mx/jalisco/2013>
- CARTWRIGHT, Nancy, “Knowing What We Are Talking About: Why Evidence Doesn’t Always Travel”, *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 9 (2013), pp. 97-112.

- CIALDINI, Robert, Raymond RENO y Carl KALLGREN, "A Focus Theory of Normative Conduct: Recycling the Concept of Norms to Reduce Littering in Public Places", *Journal of Personality and Social Psychology*, 58 (1990), pp. 1015-1026.
- CHRISTENSEN, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness y Kjell Arne Røvik, *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*, Routledge, 2007.
- FRIEDBERG, Erhard y Michel CROZIER, *Actors and Systems: The Politics of Collective Action*, Chicago, University Press, 1980.
- DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I., "The Challenges of Implementing Merit-Based Personnel Policies in Latin America: Mexico's Civil Service Reform Experience", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 13 (2011), pp. 51-73.
- EISENHARDT, Kathleen y Jeffrey MARTIN, "Dynamic Capabilities: What are They?", *Strategic Management Journal*, 20 (2000), pp. 1105-1121.
- ELMORE, Richard F., "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", *Political Science Quarterly*, 94 (1979), pp. 601-616.
- EVANS, Tony y John HARRIS, "Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion", *British Journal of Social Work*, 34 (2004), pp. 871-895.
- FERNÁNDEZ, Sergio y H. G. RAINEY, "Managing Successful Organizational Change in the Public Sector", *Public Administration Review*, 66 (2006), pp. 168-176.
- GIGERENZER, Gerd, *Gut Feelings: The Intelligence of the Unconscious*, Londres, Penguin Group, 2007.
- GOFEN, Anat, "Mind the Gap: Dimensions and Influence of Street-Level Divergence", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24 (2014), pp. 473-493.
- GRÜNE-YANOFF, Till, "Old Wine in New Casks: Libertarian Paternalism Still Violates Liberal Principles", *Social Choice and Welfare*, 38 (2012), pp. 635-645.
- HERSCOVITCH, Lynne y John P. MEYER, "Commitment to Organizational Change: Extension of a Three-Component Model", *Journal of Applied Psychology*, 87 (2002), pp. 474-487.

- HILL, Carolyn y Laurence E. LYNN, "Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (2005), pp. 173-195.
- JENNINGS JR., Edward y Jeremy L. HALL, "Evidence-Based Practice and the Use of Information in State Agency Decision Making", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (2011), pp. 245-266.
- JOHN, Peter, Graham SMITH y Gerry STOKER, "Nudge Nudge, Think Think: Two Strategies for Changing Civic Behaviour", *The Political Quarterly*, 80 (2009), pp. 361-370.
- JONES, Bryan D., "Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (2003), pp. 395-412.
- JONES, Rhys, Jessica PYKETT y Mark WHITEHEAD, "Governing Temptation: Changing Behaviour in an Age of Libertarian Paternalism", *Progress in Human Geography*, 35 (2011), pp. 483-501.
- JONES, Rhys, Jessica PYKETT y Mark WHITEHEAD, *Changing Behaviours. On the Rise of the Psychological State*, Cheltenham, Edward Elgar, 2013.
- KAHNEMAN, Daniel, *Piensa rápido, piensa despacio*, Madrid, Penguin Random House, 2012.
- Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara, en <http://portal.guadalajara.gob.mx/programa-banquetas-libres/>
- LINDBLOM, Charles E., "The Science of «Muddling Through»", *Public Administration Review*, 19 (1959), pp. 79-88.
- LIPSKY, Michael, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 30ª ed. aum., 2010.
- MAY, Peter J., "Reconsidering Policy Design: Policies and Publics", *Journal of Public Policy*, 11 (1991), pp. 187-206.
- MAY, Peter J., "Policy Design and Implementation", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *The Sage Handbook of Public Administration*, Londres, SAGE Publications, 2012, pp. 279-291.
- MAY, Peter J. y S. C. WINTER, "Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19 (2007), pp. 453-476.

- MAYNARD-MOODY, Steven y Michael MUSHENO, “State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2000), pp. 329-358.
- MAYORGA, Franco, “¿Cómo mejorar la efectividad ministerial?”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 2014, núm. 59, pp. 52-82.
- MCCUBBINS, M. D., R. G. NOLL y B. R. WEINGAST, “Administrative Procedures as Instruments of Political Control”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3 (1987), pp. 243-277.
- MERINO, Mauricio, “La importancia de las rutinas. Marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México” (documento de trabajo, 160), México, División de Administración Pública, CIDE, 2005.
- MERINO, Mauricio, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013.
- MEYERS, Marcia K. y Susan VORSANGER, “Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy”, en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, SAGE Publications, 2003, pp. 245-255.
- MILAKOVICH, Michael E., “Total Quality Management in the Public Sector”, *National Productivity Review*, 10 (1991), núm. 2, pp. 195-213.
- MOORE, Mark Harrison, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press, 1995.
- MOYNIHAN, Donald P., “A Workforce of Cynics? The Effects of Contemporary Reforms on Public Service Motivation”, *International Public Management Journal*, 13 (2010), pp. 24-34.
- MOYNIHAN, Donald P., Pamela HERD y Harvey HOPE, “Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25 (2014), pp. 43-69.
- NISKANEN, William A., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Press, 1971.
- OVERFIELD, Zachary W., “Rule Following and Discretion at Government’s Frontlines: Continuity and Change During Organization Socialization”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (2010), pp. 735-755.

- OLSON, Jeremiah C., "Race and Punishment in American Prisons", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (2016), pp. 1-11.
- PETERS, B. Guy y Jon PIERRE (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, SAGE Publications, 2003.
- PETERS, B. Guy y Jon PIERRE (eds.), *The Sage Handbook of Public Administration*, Londres, SAGE Publications, 2012.
- PIERCE, Jonathan J. *et al.*, "Social Construction and Policy Design: A Review of Past Applications", *Policy Studies Journal*, 42 (2014), pp. 1-29.
- Reglamento de Estacionamientos del Municipio de Guadalajara, Gobierno Municipal de Guadalajara. Última vez reformado el 20.V.2011.
- SABATIER, Paul y Daniel MAZMANIAN, "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis", *Policy Studies Journal*, 8 (1980), pp. 538-560.
- SCHNEIDER, Anne y Helen INGRAM, "Behavioral Assumptions of Policy Tools", *The Journal of Politics*, 52 (1990), pp. 510-529.
- SIMON, Herbert, *Administrative Behavior*, Nueva York, The Free Press, 4ª ed., 1997.
- SOSS, Joe y Donald P. MOYNIHAN, "Policy Feedback and the Politics of Administration", *Public Administration Review*, 74 (2014), pp. 320-332.
- THALER, Richard y Cass SUNSTEIN, "Libertarian Paternalism", *The American Economic Review*, 93 (2003), pp. 175-179.
- THALER, Richard y Cass SUNSTEIN, *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*, Nueva York, Penguin Books, 2008.
- "Titular de Sedeur dispuesto a dialogar con opositores al puente atirantado", *El Informador*, 2009, en <http://www.informador.com.mx/jalisco/2009>
- WEAVER, R. Kent, "Getting People to Behave: Research Lessons for Policy Makers", *Public Administration Review*, 75 (2015), pp. 806-816.
- WINTER, Søren C., "Implementation Perspectives: Status and Reconsideration", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *The Sage Handbook of Public Administration*, Londres, SAGE Publications, 2012, pp. 255-263.

WINTER, Søren C. y Peter J. MAY, “Motivation for Compliance with Environmental Regulations”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 20 (2001), pp. 675-698.

APÉNDICES

I

INSTRUMENTOS DE OBSERVACIÓN EN EL CAMPO

Observación estructurada no-participante. Objetivo: conocer el proceso de operación del programa (infracciones y apercibimientos).

Atinentes a los recorridos (cómo son los recorridos):

- a) Cuáles son los horarios
- b)Cuál es la duración por operador (promedio)
- c) Cuántas calles, manzanas, recorre un operador
- d) Cómo se determinan las rutas
- e) Hay bitácoras de los recorridos y qué información se recaba

Atinentes a los operadores (detalles sobre su trabajo):

- a) Los operadores van solos o acompañados / Qué acompañamiento tienen
- b) Qué equipo utilizan en general para realizar su trabajo
- c) Si toman fotos
- d) Cómo se da la interacción con los infractores, cuando se detecta la falta *in fraganti*
- e) Cómo deciden proceder en cada caso, sobre todo tratándose de “zonas grises” que requieren una interpretación y valoración (consultan a alguien, entre ellos, etcétera)
- f) Cuándo se hace una infracción y cuándo un apercibimiento

Atinentes a la información:

- a) Cómo los operadores informan de cada caso al concluir su recorrido
- b) Cómo se lleva a cabo el acopio y registro de la información
- c) Qué uso se da a la información

- d) Cuántas personas participan en la gestión de la información
- e) Qué equipos tienen para procesar y organizar la información
- f) Qué ocurre cuando las boletas de infracción o apercibimientos son ilegibles

II

ENCUESTA A OPERADORES

Descripción de los datos. La edad promedio de los operadores encuestados es de 37.5 años (mín. 20-máx. 55). El tiempo promedio de estar trabajando para el programa es de 5.7 meses (mín. 4-máx. 8). El 85% señala que las infracciones son más efectivas.

Reactivos

- 1. Tiempo trabajando en el programa
- 2. Objetivo del programa según los operadores
- 3. ¿Qué es más efectivo, las infracciones o los apercibimientos?
 - 3.1. ¿Por qué?
- 4. Pregunta 4 (Poner el número que corresponda) –muy de acuerdo (5) / algo de acuerdo (4) / me da igual (3) / algo desacuerdo (2) / muy en desacuerdo (1)
 - 4.1. Personalmente me gusta más poner infracciones que poner apercibimientos
 - 4.2. Poner apercibimientos es más educativo que poner infracciones
 - 4.3. Me pone un poco nervioso tener que encarar a un infractor
 - 4.4. Muchas personas creen que somos policías
 - 4.5. Me siento más cómodo poniendo un apercibimiento que una infracción

- 4.6. Nuestro trabajo es poco valorado por la ciudadanía
- 4.7. Los infractores agradecen, cuando, en lugar de darles una infracción, hablamos
- 4.8. Prefiero evitar encarar al ciudadano
- 4.9. El trabajo que hacemos es muy importante
- 4.10. En ocasiones es necesario ponerse en los zapatos del ciudadano para saber qué hacer con él
- 4.11. En ocasiones, seguir las reglas al pie de la letra puede dañar más que beneficiar
5. ¿Cree usted que pueda haber más de una forma para interactuar con el ciudadano?
 - 5.1. ¿Ejemplo?
6. ¿Considera usted que la actitud del ciudadano o infractor influye en la manera en que ustedes se dirigen al ciudadano?
 - 6.1. ¿En qué forma?
7. ¿Considera que entre más experiencia tenga un compañero mejor logra los objetivos del programa?
 - 7.1. ¿Por qué o cómo?
8. ¿Cómo se entera de las decisiones que sus superiores toman respecto a la operación cotidiana del programa?
 - 8.1. ¿Se reúnen periódicamente? ¿Cada cuánto?
9. ¿De qué persona recibe instrucciones?
 - 9.1. ¿Sólo de esa persona o de alguien más?

III

REACTIVOS DE LAS ENTREVISTAS

SEMIESTRUCTURADAS CON LA DIRECTIVA

1. ¿Cuál es el objetivo final del programa Banquetas Libres?
2. ¿Qué principios y valores diferentes creen que ahora guían este programa en esta administración en comparación con la anterior?

3. ¿Cuál es el razonamiento detrás del uso de apercebimiento?
4. ¿Qué tipo de problemas en la implementación existe en el programa? (*Pensar en los 5 principales problemas, pueden ser enunciados con ejemplos*)
5. ¿Considera que el uso del apercebimiento ayuda a resolver algunos de los problemas mencionados?
6. ¿Qué expectativas realistas se tienen de la aplicación de apercebimientos?
7. ¿Bajo qué condiciones consideran que los apercebimientos por sí solos podrían modificar la conducta de las personas?
8. ¿Cómo comunican ustedes las decisiones cotidianas del programa a los agentes de movilidad –rutas por cubrir, maneras de interactuar con los infractores, etcétera?
9. ¿Cómo verifican ustedes que los agentes de movilidad efectivamente ejecutan las decisiones que ustedes toman?
10. Los agentes de movilidad (operadores) gozan de cierta discrecionalidad, es inevitable, al momento de apercebir, infraccionar o dejar ir a un presunto infractor. En su opinión, ¿cree usted que esa discrecionalidad representa una desventaja? ¿Por qué sí o por qué no?

IV

ENTREVISTADOS DE LA DIRECTIVA DEL PROGRAMA

1. Director de Asuntos Jurídicos (D-1)
2. Director Operativo (D-2)
3. Directora de Comunicación Pública (D-3)
4. Director General de Estacionamientos (D-4)⁶⁷

⁶⁷ Este actor fue entrevistado durante la fase de rapport para tener conocimiento y acceso al Programa.

