



# Los actores y sus actitudes frente al cambio de las políticas públicas

César Nicandro Cruz Rubio \*  
(España)

## **Abstract**

*El autor expone un enfoque novedoso en relación al análisis de actores en las políticas públicas, en el cual se ubican como individuos que ejercen diversos tipos de inteligencia ante situaciones específicas, que van desde apoyar el cambio hasta oponerse al mismo. Para ello, se equipara el concepto de organización con el de individuo y se definen tipos de comportamiento en relación a los estímulos o sanciones que supone apoyar o rechazar una propuesta de política pública.*

## **Palabras clave**

*Actor, políticas públicas, individuo, organización, inteligencia, cambio.*

## **1. Introducción**

El estudio del comportamiento y la interacción entre actores políticos y organizaciones es sumamente complejo. Su comprensión y análisis es parte fundamental del quehacer científico social en general, y del estudio de las políticas públicas en particular. Los investigadores “buscan comprender por qué las decisiones públicas y sus impactos cambian, permanecen estables, varían de sector en sector, y difieren en sus consecuencias dados los públicos que las consumen y valoran” (Stewart, 2006:183). De hecho, comprender por qué, cuándo y cómo las políticas públicas cambian (o no) es uno de los problemas de investigación centrales de las ciencias de las políticas.

---

\* Director y Webmaster del portal [www.estudiospoliticos.org](http://www.estudiospoliticos.org). Colaboró como investigador en el Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña y actualmente realiza estudios de doctorado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid.

En este contexto, las organizaciones públicas (como parte del régimen político) tienen la labor de hacer visible y gestionar el conflicto; de procesar demandas sociales y transformarlas en discursos, leyes, políticas públicas, así como implementar programas. Participar en dicha transformación y simultáneamente llevar a cabo metas y objetivos de política pública no es tarea fácil.

Para fines analíticos, tanto las organizaciones como los actores políticos pueden reconocerse como *individuos* en el sentido siguiente: el individuo es una institución en la sociedad moderna (Meyer, 1987:199) que se asume con una identidad, con límites identificables, con características relativamente estables en el tiempo y el espacio y con libre albedrío. El desarrollo de los modelos del individuo -es decir, de asunciones precisas sobre algún conjunto de variables para explicar el comportamiento (Schlager 2007:294-299)- es un aspecto fundamental para este texto, pues se retoman los modelos del individuo como un aspecto importante para el refinamiento de teorías sobre el proceso de políticas públicas (Sabatier, 2007:328), ya que sobre ellos recaen las opciones de desarrollo conceptual y metodológico, así como las explicaciones sobre el cómo y el por qué del cambio.

Es importante mencionar también que la forma de inteligencia que se adecua y compagina más con la institución del individuo es la "intencionalidad", y específicamente su connotación racional (Brunsson, 2006:17). Sin embargo, existen otras formas de inteligencia y no siempre los actores políticos utilizan la intencionalidad racional en su proceder, sino que incorporan otras formas a fin de manejar el conflicto, justificar acciones, obtener resultados de una manera más rápida o segura, evitar la caída, el desprestigio o la exclusión, o hacerse con más beneficios. Evidentemente, todas estas aspiraciones en principio implican cierta intencionalidad, pero las formas de inteligencia para lograrlas no necesariamente pasan por usar las formas de racionalidad, bien sinóptica-comprehensiva o limitada en su proceder.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Con base en las aportaciones de Paul Diesing, William Dunn (Dunn, 1994) señala que en el análisis de políticas, y específicamente en la recomendación de opciones, se pueden identificar distintas formas de racionalidad. Al entender la racionalidad como un proceso consiente que usa argumentos razonados para elaborar y defender enunciados y propuestas de acción, se pueden identificar múltiples bases racionales: la *racionalidad técnica* se vincula a la promoción de soluciones efectivas; la racionalidad *económica* a soluciones eficientes, la *racionalidad legal* se refiere a promover soluciones de conformidad con la legalidad vigente, la *racionalidad social* con la consecución de fines sociales y la institucionalización, y por último la *racionalidad sustantiva*, es decir, aquella que contempla las múltiples formas de racionalidad antes citadas.

A fin de manejar esta complejidad es necesario identificar las distintas formas de inteligencia posibles, sus características y las posturas de los individuos (sean actores políticos u organizaciones) frente a un cambio potencial, lo cual se aborda a continuación.

## 2. El individuo y las formas de inteligencia

De acuerdo con Brunsson (Brunsson, 2006:13-15) existen cuatro formas identificables de inteligencia que en realidad son 'refinamientos teóricos' y que en la práctica se vinculan a veces de forma imposible de separar:

- a) *Intencionalidad*. La intencionalidad implica que el actor usará los recursos con los que cuenta y tiene acceso, ya sean propios o de aliados, para arribar a fines y objetivos deseados. Aquí existe una distinción clara entre presente (situación actual) y futuro (situación deseada), así como la convicción de que el futuro deseado es alcanzable por medio de una acción premeditada. En la sociedad moderna, la racionalidad es una forma sistemática de ser intencional y es el tipo de inteligencia mejor valorado y más coherente con la institución del individuo. En la sociología de la dominación de Weber es la racionalidad la piedra angular sobre la que descansan la legitimidad de los sistemas políticos en las sociedades contemporáneas.
- b) *Aprendizaje basado en la experiencia*. Esta forma de inteligencia se basa en la experimentación e implica la capacidad de analizar consecuencias de actos previos y modificar acciones futuras. Tiene un carácter instrumental y se basa en sistemas de ensayo y error. Este conocimiento es muy útil ante problemas de muy difícil solución (sistemas de problemas o *messes*) donde sea posible experimentar, y sobre los cuales no existe información o conocimiento disponible para contrastar o para imitar.
- c) *Imitación*. A diferencia del aprendizaje basado en la experiencia, la imitación es una forma de inteligencia que se basa en la información y el conocimiento hecho evidente por un tercero. Su elección es intencional pero no reflexiva, y se centra en asegurar la aceptación, evitar el riesgo de error, facilitar la negociación cuando no se puede invertir tiempo o recursos en otras formas de

inteligencia como la intencionalidad, y es posible y permisible aprovechar las experiencias previas o ajenas. El estudio sobre el isomorfismo institucional o los procesos de difusión de políticas públicas se basan en procesos de cambio político derivados de esta forma de inteligencia.

- d) *Seguir las reglas*. Seguir las reglas es una forma de inteligencia basada en actuar de conformidad con la institucionalidad establecida. Los actores políticos en tanto individuos interactúan en contextos institucionales, los cuales cuentan con marcos legales o sistemas normativos que orientan y definen sus límites de actuación (se trata en la teoría de la elección racional de los niveles de actuación operacional y de elección colectiva) (Ostrom 2007:44-46). Seguir las reglas, sobre todo si éstas se basan en la racionalidad (como forma de inteligencia) supone una poderosa fuente directa de legitimidad. En el proceso de cambio seguir las reglas se convierte en el comportamiento más esperable de los actores políticos. De hecho las reglas están ahí para definir una institucionalidad deseada; los actores políticos están ahí gracias a unas reglas, lo cual los convierte en guardianes de la institucionalidad. Según los niveles de acción propuestos por el marco IAD (Análisis Institucional y Desarrollo), hay reglas para el cambio de reglas (nivel constitucional) y para la definición de las reglas que definen cómo crear reglas (metaconstitucional) (Ostrom 2007:44-46).

### **3. La hipocresía y las posturas frente al cambio**

Algunas veces impuesta por el régimen de dominación existente, por condicionamientos ideológicos, legales o institucionales, y otras veces elegida, la postura manifiesta frente a un potencial cambio político determina las formas de inteligencia utilizables por los individuos (actores políticos y organizaciones), y con ello sus actitudes, estrategias y justificaciones de actuación.

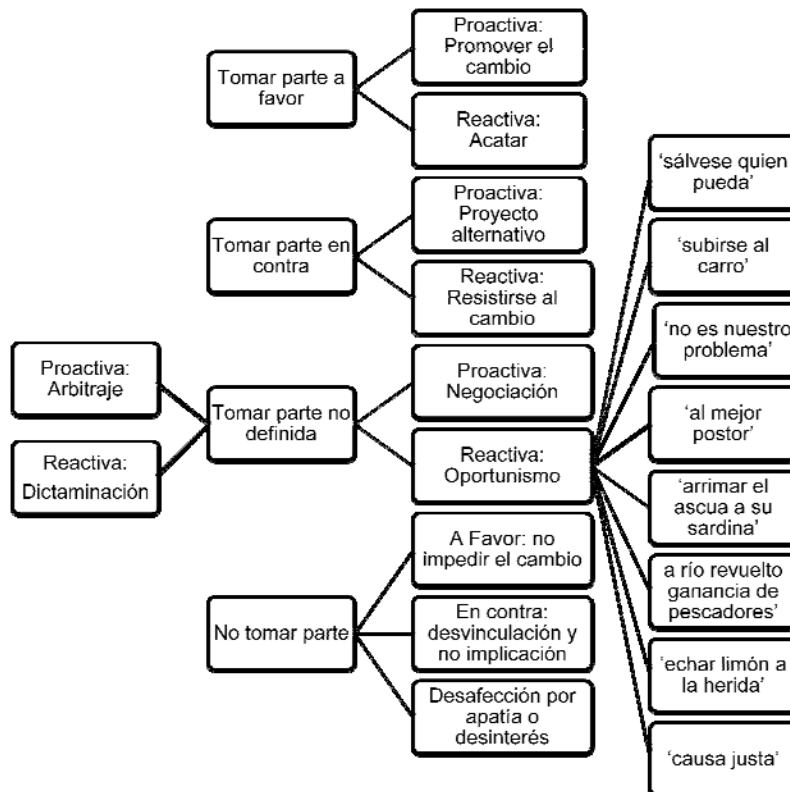
La actitud manifiesta se refiere a la orientación sobre lo que el actor político u organización dice, decide y hace. En este sentido, la coherencia en los individuos se refiere a la corresponsabilidad entre lo que se piensa y dice, se decide y hace. Como veremos adelante, esta distinción tiene amplia relevancia analítica para este texto, pues frente a un potencial cambio los actores políticos pueden tomar parte (de forma proactiva

o de forma reactiva) o no tomar parte (de forma voluntaria o no voluntaria), y pueden tener tres tipos de actitud manifiesta: a favor, en contra o simplemente no determinada (conocida).

Con excepción de las formas involuntarias de no tomar parte en un proceso de cambio<sup>2</sup>, se identifican en total once posturas posibles frente al cambio: ocho son posturas de los individuos (actores y organizaciones) frente al cambio político que implican acción (cooperación proactiva, cooperación reactiva, resistencia proactiva, resistencia reactiva, negociar, dictaminar, oportunismo y arbitraje) y tres son posturas posibles en caso de no tomar parte de forma voluntaria (no impedir el cambio, la desvinculación y la desafección).

Figura 1.

**Actitudes manifiestas y opciones posibles del individuo frente al cambio político**



Fuente: Elaboración propia

<sup>2</sup> Que pueden deberse a: 1) por incompetencia legal; 2) por la falta de recursos; y 3) por ignorancia del proceso,

Al igual que las formas de inteligencia identificadas, se trata de refinamientos teóricos. Los actores políticos podrían contener una o varias de estas posturas políticas en un mismo momento, y lo más importante, en muchos casos será posible encontrar hipocresía organizada, es decir, hallar incoherencias en el proceder de los actores políticos, definidas como la escogencia selectiva y diferenciada de posturas frente al cambio en el discurso, las decisiones y las acciones a fin de manejar adecuadamente el conflicto.<sup>3</sup>

Además de la hipocresía organizada, los actores políticos en tanto individuos podrán tener una actitud manifiesta bien definida, pero también acceder al mismo tiempo a prácticas oportunistas que luego deberán justificar en arreglo a los valores defendidos o a las posturas principales.

Las organizaciones pueden hablar de un modo, decidir de otro y actuar de un tercer modo (Brunsson, 2002:xiii). A este no inusual fenómeno se le llama “hipocresía organizada”. La hipocresía es una posible reacción al conflicto político tanto dentro como fuera de las organizaciones, y más que un problema es una forma de tratar con demandas conflictivas en entornos organizacionales.

“La hipocresía es una respuesta a un mundo en donde los valores, las ideas o la gente se encuentran en conflicto. Las organizaciones atienden conflictos reflejándolos mediante la incorporación dentro de la misma de los elementos que del conflicto. Las demandas conflictivas son reflejadas en estructuras organizacionales, procesos e ideologías, lo cual las convierte en estructuras inconsistentes y basadas en el conflicto. Las organizaciones cooptan partes en conflicto dentro de sus gerencias, cultivan una pluralidad de ideologías, generalizan más que especializan, se enfocan en los problemas más que en las soluciones y tienden a implicarse en procesos bastante racionales de toma de decisiones. Estas inconsistencias incorporadas definen la ‘organización de la hipocresía’. La hipocresía es una forma de manejar varios valores en conflicto de forma simultánea, y esto es exactamente lo que las organizaciones implicadas con la hipocresía están haciendo.” (Brunsson, 2002:xii)

---

<sup>3</sup> Usando este acercamiento y basándose en el problema de la legitimación del poder, el autor propone el desarrollo de un modelo para el estudio de la estabilidad y la dinámica política (Cruz-Rubio, 2010)

La hipocresía organizacional se opone a las visiones tradicionales de las teorías de la decisión y de la sabiduría administrativa, lo que implica que las relaciones causales entre lo dicho, las decisiones y las acciones pueden ser diferentes de aquellas tradicionalmente asumidas. Adicionalmente, el comportamiento de oportunismo político -entendido como una postura no definida y reactiva- hace evidente lo complejo que puede ser describir el comportamiento o postura de un actor político frente a un cambio potencial.

A continuación se describen las características de las posturas frente al cambio potencial identificadas en el modelo.

- a) Promover o apoyar el cambio (cooperación proactiva): Mayormente elegida antes que impuesta, la promoción del cambio como postura exige el manejo de todas las inteligencias posibles para la creación, mantenimiento y mejoramiento del sistema de creencias que soporta las ideas y los *racionales* (fundamentos y justificaciones) para el cambio. Se trata de la postura política distintiva de la coalición mayoritaria en el marco de coaliciones promotoras (Advocacy Coalition Framework) de Paul Sabatier *et.al.* (véase Sabatier y Weible, 2007). La promoción del cambio implica la definición de una idea de futuro deseado (intencionalidad), lo cual determina el uso de la racionalidad como forma de inteligencia predominante. Cuando promueven el cambio, los actores institucionales se afianzan a la idea en cuestión, invierten los recursos disponibles en su defensa y promoción, e interactúan con otros actores políticos bajo esta premisa. El nivel de implicación con el proceso de cambio puede llegar a ser muy elevado.
  
- b) Acatar la propuesta de cambio (cooperación reactiva): Siempre o casi siempre impuesta, la cooperación reactiva como postura implica la existencia previa de un mandato (directiva) o de una relación de dominación tal que hacen imposible la resistencia. En este sentido, acatar significa cumplir un mandato o ser consecuente y cooperar en el cambio frente a otros actores políticos que -dada la existencia del mandato, directiva o situación de dominación- lo solicitan. En detrimento de la intencionalidad, las formas de inteligencia más utilizadas ante esta postura son la de seguir las reglas y la de imitación. Los actores políticos implicados en el acatamiento adoptarán la intencionalidad y opciones ya definidas por la coalición mayoritaria. Principalmente, guiarán sus acciones con

base en esta forma de inteligencia, pero justificarán su participación también con base en seguir las reglas e imitar. A menos que no esté explícito en el mandato, los actores que acatan rara vez trabajan en el mejoramiento del sistema de creencias o en su promoción, y la participación dinámica en el cambio es una actividad complementaria y no sustantiva.

- c) Resistirse al cambio (resistencia reactiva): Esta postura puede ser tanto elegida como condicionada ideológicamente, e incluso impuesta por otro actor de la misma coalición. Al igual que la promoción del cambio, resistirse al mismo exige el manejo de todas las inteligencias posibles para la deslegitimación o debilitamiento del sistema de creencias que soporta las ideas y los *racionales* del cambio potencial. La resistencia no necesariamente implica la definición o promoción de una idea o de un proyecto distinto al potencial, simplemente se lucha por evitar el cambio. Los actores políticos que se resisten al cambio harán manifiesto su descontento y usarán las estrategias clásicas definidas por Hirshmann (1970), fundamentalmente ‘voz’ y ‘salida’. Los actores que se resisten al cambio también se afianzan a la idea en cuestión e invierten los recursos disponibles en tal propósito, e interactuarán con los otros actores políticos bajo esta premisa. El nivel de implicación puede llegar a ser muy elevado. Este fenómeno es muy recurrente en las burocracias públicas, en donde existen muchas inercias y sistemas de poder internos sobre los cuales se quiere instaurar el cambio. No obstante, el carácter reactivo de esta postura limita el uso de la intencionalidad y de la racionalidad como inteligencia, ya que el carácter de la actuación es no propositivo: al no haber proyecto alternativo no se cuenta con un futuro deseable.

En todo caso el futuro deseable es el que llegará si se mantiene el presente inalterado o con las tendencias tal como están en el presente, y donde el cambio potencial lo vulnera todo. En muchas ocasiones resistirse al cambio es la lógica de operación de las organizaciones de choque altamente ideologizadas, es decir, aquellas expresamente pensadas para bloquear o interferir directamente en el cambio, y su participación de índole periférica puede ser satélite de una coalición minoritaria mucho más amplia. Muchas veces “el dónde” de la propuesta de cambio determina la virulencia de la resistencia reactiva; este es el caso de los problemas del tipo NIMBY – no en mi patio trasero (*not in my backyard*)- tales



como la creación de una planta nuclear, un basurero municipal, una prisión, etc. Cuando la desvinculación no funciona ante estos problemas, es lógico el paso inmediato a resistencia reactiva, del más alto nivel de oposición y que en muchas ocasiones polariza a la sociedad.

En palabras de Eugene Bardach (1977), esta postura frente al cambio podría equipararse a la llamada “resistencia masiva” que para el estudio de la implementación se refiere a un juego orientado a evadir responsabilidades y reglamentaciones desfavorables, así como en derrotar la capacidad de una dependencia para perseguir los incumplimientos e imponer sanciones (Aguilar Villanueva, 1996:69).

- d) Apoyar un proyecto alternativo (resistencia proactiva): Mayormente elegida (o condicionada ideológicamente), esta postura contiene todos los elementos de la resistencia reactiva, con excepción de uno: en la resistencia proactiva existe un proyecto afín que no coincide (y a veces rivaliza antagónicamente) con aquel del cambio potencial o propuesto. Al igual que la resistencia al cambio, apoyar un proyecto alternativo exige el manejo de todas las inteligencias posibles para crear, mantener y mejorar el proyecto afín, y para deslegitimar y debilitar (en contraposición) el sistema de creencias que soporta las ideas y los *racionales* del cambio potencial. Apoyar un proyecto alternativo y no solo resistirse al cambio implica necesariamente la existencia de un sistema de creencias que rivalice con el del cambio potencial, y que previamente haya sido desarrollado. Los actores que apoyan un proyecto alternativo también se afianzan a la idea afín, invierten los recursos disponibles en tal propósito e interactuarán con los otros actores políticos bajo esta premisa. Al igual que los que promueven el cambio, el nivel de implicación es el más elevado. Evidentemente, la resistencia proactiva implica por un lado desarrollar labores de promoción del proyecto afín (alternativo), y de resistencia proactiva frente al cambio potencial no afín, lo cual la convierte en la postura frente al cambio más proactiva de todas. Es en definitiva la imagen de la postura de las coaliciones minoritarias en el ACF (*Advocacy Coalition Framework* o marco de coaliciones promotoras).
- e) Negociar sobre el cambio: Principalmente elegida y en otros casos derivada de un mandato legal, esta postura de carácter proactivo implica que el actor tiene un

rol estratégico por su capacidad de frenar, impedir o bloquear el cambio, se trata de un actor con poder de veto -*veto player* (Tsebelis, 1995:301-302)- cuya participación es obligatoria por ley o tan importante en el proceso que define en muchos aspectos su existencia misma, y que no es posible eximir su participación sin que el proceso pierda legitimidad. Negociar sobre el cambio es una postura de tránsito entre el apoyo, la resistencia o la transfiguración del cambio potencial promovido. La postura de negociación se asume como siempre transitoria entre el interés (como condicionante de las negociaciones) y el compromiso (el objetivo a conseguir). El grado de apertura del actor en la postura de negociación puede hacer que, en un extremo se encuentre el negociante tozudo, y por otro el empresario político.

- f) Arbitrar un proceso de cambio: El arbitraje es una postura especial y exclusiva frente al cambio (quien arbitra sólo participa en el proceso de esta forma, al menos en esta fase), no voluntaria sino conferida por mandato legal o consenso. En esta postura el actor implicado -dadas sus características, afiliaciones y cualificaciones- orienta el trabajo de negociación y está obligado a decidir en caso de igualdad o de discrepancias insalvables por el voto o por reglas de mayoría. El arbitraje en este contexto es proactivo pues es parte sustantiva del proceso de cambio, y facilita la toma de decisiones en contextos de alta polarización. Fundamentalmente la forma de inteligencia que guía esta postura es la de seguir las reglas, y ante vacíos legales la imitación.
- g) Oportunismo: el oportunismo político es una práctica consiente en tomar ventaja de las circunstancias, dando una escasa o nula atención a los principios. Muy estudiado por la economía y el análisis racional, el oportunismo se entiende como un comportamiento egoísta siempre en busca del interés propio, y fundamentalmente sobre el control o acceso a los recursos públicos. El oportunismo implica un grupo de posturas frente al cambio, no proactivas sino de índole reactivo<sup>4</sup> que suponen aprovechar eventos exógenos, sucesos internos, inconsistencias en el régimen de política pública y el mismo proceso de cambio

---

<sup>4</sup> El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el oportunismo como “actitud o conducta sociopolítica, económica, etc., que prescinde en cierta medida de los principios fundamentales, tomando en cuenta las circunstancias de tiempo y lugar (...) Actitud que consiste en aprovechar al máximo las circunstancias para obtener el mayor beneficio posible, sin tener en cuenta principios ni convicciones.

para (I) consolidarse o mejorar posiciones, (II) acceder al dinero público o incrementar recursos, y (III) evitar el descalabro, la implicación o el desprestigio.

El oportunismo se justifica mayormente en el reclamo de la supervivencia del sentido común o del pragmatismo, y a veces (contradictoriamente) en arreglo a otros valores. Podría incluso entenderse como una forma distinta de inteligencia en donde los valores no condicionan las opciones, pero que algunas veces sirven para justificarlas. Usando una expresión de Bardach, cuando interactúan con estructuras dadas y son recurrentes o sistémicos, las posturas de oportunismo se asemejan más bien a 'juegos' (Bardach, 1977) que pueden llegar a definir un patrón político o burocrático cultural. Distanciándose de la noción de juego empleada por las teorías y modelos racionales, y en clara perspectiva pluralista, Bardach señaló que los juegos (de implementación) son entendidos como estrategias y técnicas de interacción por medio de los cuales entran en relación recíproca actores independientes, poseedores de diversos recursos que el programa o la política contempla como componentes necesarios para la producción del evento deseado (Aguilar Villanueva, 1996:61). Los juegos por tanto son patrones recurrentes de actuación dadas condiciones externas que los favorecen o permiten. Las posturas de oportunismo en definitiva se tratan de reacciones en beneficio propio cuando las condiciones externas permiten actuar y cuando actuar en ese momento implica la asequibilidad en la obtención de un beneficio o la disminución de un perjuicio de tipo inmediato o de corto plazo, no teniendo en cuenta principios o valores.

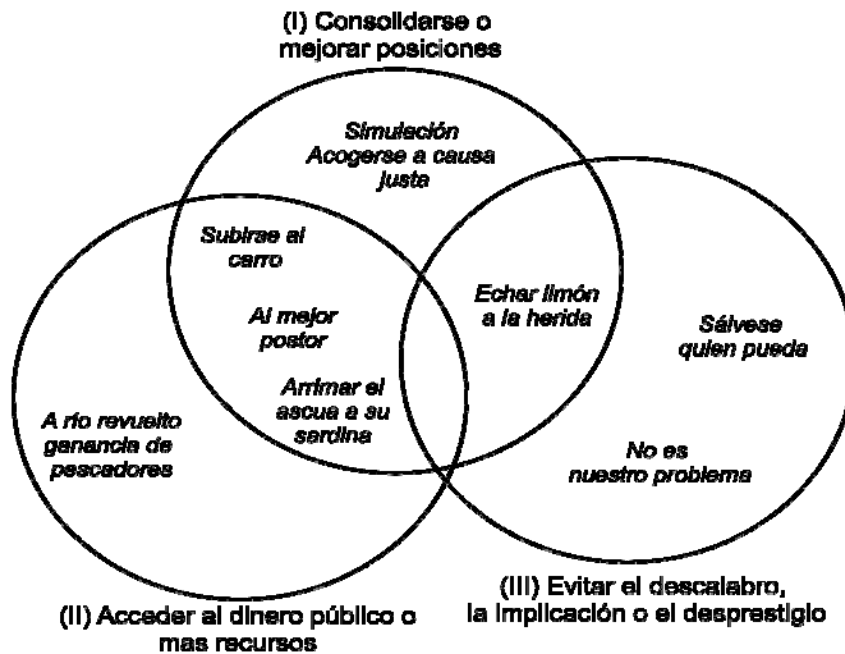
Al respecto, para el estudio del cambio de las políticas se identifican al menos ocho posturas oportunistas, nominadas aquí en arreglo a las aportaciones de Bardach:

- i. '*Sálvese quien pueda*': salir con urgencia para evitar el descalabro, el desprestigio, la pérdida de recursos o la implicación innecesaria o inconveniente. Es la opción 'salida' en su vertiente oportunista, escogida no por convicción sino por la urgente conveniencia dada la inevitable caída, el escándalo o el desprestigio
- ii. '*Subirse al carro*': aprovechar cualquier ventana o resquicio para implicarse (entrar) en el proceso de cambio (bien a favor o en contra), o vincularse en el régimen de política pública potencialmente generable con el cambio, lo anterior a fin no quedar fuera del escenario, ganar en recursos o mejorar posiciones.

- iii. ‘No es nuestro problema’: en contraposición y emulando el juego de implementación identificado por Bardach (Bardach, 1977), es el opuesto a ‘subirse al carro’, y se refiere a resbalar responsabilidades y así evitar daños a sus intereses o desventajas frente a otros adversarios, aprovechando precisamente cualquier ventana o resquicio para evitar involucrarse en el proceso de cambio. Lo anterior con la finalidad de no meterse en tareas que impliquen sobrecargas de trabajo, hostilidades que pongan al descubierto incompetencias, etc. (Aguilar Villanueva, 1996:70-72). Esta postura oportunista es distinta de la desvinculación, pues en ‘no es nuestro problema’ lo que se busca es evitar la implicación y nuevas obligaciones, mientras en la desvinculación se opta por no participar (salida) como una forma de manifestar el descontento frente al cambio potencial o al proceso que da lugar.
4. ‘Optar al mejor postor’: ante la alternativa de escoger entre dos o más coaliciones en disputa, escoger la que más convenga a los intereses particulares cuando el conflicto es tal que cualquier adhesión de último momento es significativa o puede ser decisiva. La adhesión al mejor postor implica algunas veces la negociación a varias bandas por su decisión.
- iv. ‘Arrimar el ascua a su sardina’: se trata de arrebatar (aprovechando el proceso de cambio, vacíos legales o el momento oportuno y para beneficio propio) recursos o atribuciones que no podría obtener en otro momento, en detrimento directo de otros actores en general y del proceso de cambio en particular.
- v. ‘A río revuelto ganancia de pescadores’: obtener beneficios como resultado de desórdenes o de caos político al interior del régimen de política pública existente. A diferencia del inciso iv, se trata de obtener beneficios como resultado de un desorden sistémico (reactivo).
- vi. ‘Echar limón a la herida’: acentuar errores, vacíos, defectos o descalabros de adversarios políticos o de políticas públicas no exitosas, ante su fracaso o declive. Vincular debacles de rivales políticos a otros fenómenos, como se define en las llamadas sustituciones políticas (*policy surrogates*), es una estrategia alternativa de expansión de asuntos y viable para tal fin.

- vii. '*Acogerse a la causa justa*': forma de oportunismo basada en la simulación, y orientada a justificar la adhesión o el acogimiento de la causa con más posibilidades de éxito dado el proceso de cambio, definiéndola como necesaria, urgente, justa, adecuada (en arreglo pues a valores). Adhesión urgente por conveniencia, más formal (o simbólica) que por convicción o de inversión efectiva en recursos y tiempo. Es según la propuesta de Bardach el *tokenism*.

**Figura 2.**  
**Tipos de oportunismo frente al cambio político**



Fuente: Elaboración propia

- h) Dictaminar sobre la propuesta de cambio, una decisión o proyecto: Al igual que el arbitraje, la dictaminación es una postura no voluntaria especial y exclusiva conferida por mandato legal o consenso, donde quien dictamina sólo participa en el proceso como juez. En esta postura el actor implicado (dadas sus características, afiliaciones y cualificaciones únicas y específicas), puede decidir sobre controversias o sobre discrepancias técnicas, morales, legales o políticas demostradas como insalvables por medio de la negociación o la votación. El

dictamen (resolución, fallo o sentencia) cuando es conferido por un poder público es una fuente directa de legitimación política, bien sea a favor o en contra de un potencial cambio.

- i) No tomar parte de forma voluntaria: No tomar parte en el proceso de cambio actuando de forma voluntaria (o auto-inhibirse) tiene una connotación variopinta. En el análisis de decisiones del *policy analysis* tradicional, no tomar parte implica no decidir, y no hacer nada es también una decisión que define una postura (o política) frente al cambio. Esta puede implicar: a) si está a favor, que la tendencia actual del cambio es la adecuada, que las cosas tal como están no están mal, que no hacer nada evitará perjuicios mayores, b) si está en contra, que es una opción 'salida' viable en caso de descontento con el proceso de cambio; y c) si no está determinado, que no resulta interesante o relevante el actuar. En todo caso, el hecho de no tomar parte de forma voluntaria es por sí misma una postura frente al cambio válida dentro de esta clasificación:
  - i. *No impedir el cambio*: esta postura de no actuar es sin embargo a favor del cambio, y asume la certidumbre o probabilidad elevada de que el futuro deseado llegará en función de las tendencias actuales. Se trata de una certidumbre basada en la extrapolación (intencionalidad) y otros casos de la experiencia, y en donde a fin de garantizar ese futuro es necesario preservar la tendencia del cambio y donde participar en el proceso o decidir sobre el mismo puede ser contraproducente o perjudicial. Esta es una postura estratégica basada en la intencionalidad como forma de inteligencia.
  - ii. *Desvinculación*: esta postura por el contrario, aunque no toma parte, es contra el cambio. Es en definitiva la opción salida, y se trata de manifestar el descontento excluyéndose del régimen de política pública, a fin de evitar la vinculación del mismo con el proceso de cambio, cuando el actor tiene una disconformidad evidente con el cambio y ve imposible 'meter mano' en las decisiones que sobre el cambio se están tomando, y que su presencia como actor necesario para el cambio se ha visto rebasada por el proceso, y ve irreconciliable el mismo y como se está dando con el

sistema de creencias o *racionales* en función de sus fundamentos doctrinarios, ideológicos o de partido.

- iii. Desafección:* Esta es la postura frente al cambio de no actuar de forma voluntaria, dada la falta de interés o la apatía por el proceso de cambio, por los actores implicados, o por el régimen político y su sistema en general. La desafección no significa la inhibición por confianza en el funcionamiento de las instituciones y por la soberanía cedida, ni significa una abstención (no votar), sino la no participación voluntaria por apatía y falta de interés.

En resumen, usando la distinción antes citada se ubican los tipos de posturas voluntarias potenciales en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1.**

**Las posturas de los actores políticos y organizaciones frente al cambio potencial**

		Actitud manifestada frente al cambio potencial		
		A favor del cambio	En contra del cambio	No determinada
Sí participa	de forma proactiva	Promover (apoyar) ( <i>cooperación proactiva</i> )	Apoyar proyecto alternativo ( <i>resistencia proactiva</i> )	Negociar  Arbitrar
	de forma reactiva	Acatar ( <i>cooperación reactiva</i> )	Resistir el cambio ( <i>resistencia reactiva</i> )	Oportunismo  Dictaminar
No participa	de forma voluntaria (auto-inhibición)	Permitir (no impedir) el cambio ( <i>favorecer el cambio por auto-inhibición</i> )	No implicación  ( <i>desvinculación</i> )	Apatía y/o desinterés ( <i>auto-inhibición por desafección</i> )
	de forma involuntaria	Desconocimiento (ignorancia del proceso)		No aplica

Fuente: Elaboración propia

## 5. Recapitulación

El desarrollo de un modelo del individuo que permita abordar la complejidad del comportamiento de los actores políticos y organizaciones, requiere de un acercamiento que amplíe el enfoque y tome en cuenta las distintas formas de inteligencia posibles en la dinámica política (más allá de la intencionalidad como asume el modelo de racionalidad limitada) y las vincule en las posturas frente al cambio potencial en los proceso de cambio de las políticas públicas.

Frente a los modelos del individuo de racionalidad limitada característicos de la literatura actual en políticas públicas (y que enfatizan las restricciones temporales y de información, así como en la capacidad limitada de los individuos en el procesamiento de la misma), resulta necesario asociar las restricciones a las que se enfrentan los individuos a las formas de inteligencia existentes, y donde el pensamiento racional algunas veces pasa por la intencionalidad, otras por la imitación, otras por seguir las reglas.

El reconocimiento de que las distintas posturas frente al cambio potencial dan preeminencia en cada caso a varias formas de inteligencia frente a otras refuerzan los argumentos aquí expuestos. Se trata en definitiva de subir un peldaño en la escalera de la abstracción, a fin de alimentar o identificar aspectos no contemplados dentro del modelo del individuo predominante en la literatura, reconociendo la complejidad inherente de la interacción y dinámica políticas, y la hipocresía como una manera o vehículo para manejar tal complejidad y reflejar el conflicto en procesos de cambio.



## 6. Fuentes de información

- Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.). (1996). *La Implementación de las Políticas* (2a. ed.). México: Miguel Angel Porrúa.
- Bardach, E (1997). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge, MA.: The MIT Press.
- Brunsson, N. (2002) *The Organization of Hipocrisy*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Brunsson, N. (2006) *Mechanisms of Hope: Maintaining the Dream of The Rational Organization*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Cruz-Rubio, C. (2010). *Modelo de legitimación y dinámica política para el estudio de la estabilidad y el cambio de las políticas públicas*, Publicado en [estudiopoliticos.org](http://estudiopoliticos.org). Madrid: Plataforma Estudios Políticos en Internet.
- Dunn, W. N. (1994) *Public Policy Analysis: An Introduction* (2nd. ed.). New Jersey: Prentice Hall.
- Hirschman, A. O. (1970) *Exit, voice, and loyalty; responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, Mass.,: Harvard University Press.
- Meyer, J. W. (1987) *Self and Life Course: Institutionalization and its Effects*. In G. M. Thomas, J. W. Meyer, F. O. Ramirez & J. Boli (Eds.), *Institutional Structure, . Constituting State, Society and the Individual*. Beverly Hills Ca.: Sage.
- Ostrom, Elinor. (2007) *Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework* In *Theories of the policy process*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. (2007) *Fostering the Development of Policy Theory*. In *Theories of the policy process*, edited by P. A. Sabatier. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Sabatier, Paul A., and Christopher M. Weible. (2007) *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*. In *Theories of the Policy Process*, edited by P. A. Sabatier. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Schlager, Edella. (2007) *A Comparison of Frameworks, Theories and Models of policy processes*. In *Theories of the policy process*, edited by P. A. Sabatier. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Stewart, Jenny. (2006). *Value Conflict and Policy Change*. *The Review of Policy Research* 23 (1):183-195.
- Tsebelis, George. (1995) *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*. *British Journal of Political Science* 25:289-325.



ENCrucijada  
REVISTA ELECTRÓNICA DEL  
CENTRO DE ESTUDIOS EN  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SEXTO NÚMERO  
SEPTIEMBRE - DICIEMBRE 2010

Revista Electrónica del  
Centro de Estudios en Administración Pública de la  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,  
Universidad Nacional Autónoma de México



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Sergio Alcocer Martínez de Castro*

Secretario Administrativo: *Mtro. Juan José Pérez Castañeda*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretario General: *Mtro. Roberto Peña Guerrero*

Secretario Administrativo: *Aureliano Morales Vargas*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Judit Bokser Misses*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:  
*Alma Iglesias González*

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a  
Distancia: *María de Lourdes Durán Hernández*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:  
*Claudia Bodek Stavenhagen*

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:  
*Ricardo Uvalle Berrones*

Coordinadora de Informática: *Arq. Guadalupe Gómez Goujón*  
(Responsable de la Publicación Electrónica)

LA REVISTA

**Director de la Revista:**  
Ricardo Uvalle Berrones

**Secretario Técnico de la Revista:**  
Maximiliano García Guzmán

**Consejo Editorial:**  
Erika Döring González Hermosillo  
Eduardo Guerrero del Castillo  
Omar Guerrero Orozco  
Elena Jeannetti Dávila  
Roberto Moreno Espinosa  
Raúl Olmedo Carranza  
Nicolás Rodríguez Perego  
Gerardo Torres Salcido

**Contacto:** maximiliano\_unam@yahoo.com.mx

**Diseño, integración y publicación electrónica:**  
Coordinación de Informática  
Centro de Investigación e Información Digital

URL: <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP>



Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,  
Circuito Mario de la Cueva s/n, frente a TV-UNAM,  
Ciudad Universitaria, Deleg. Coyoacán, México D.F.  
CP. 04510.