

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/309765120>

El giro argumentativo del análisis de políticas públicas ¿El lugar de la política en las políticas?

Chapter · January 2015

CITATIONS

0

READS

340

1 author:



[Luisa Fernanda Cano](#)

Los Andes University (Colombia)

11 PUBLICATIONS 42 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Public Policy Analysis [View project](#)

dolfo Eslava Gómez
ndré-Noël Roth D.
ean-François Jolly
osé Villamil Quiroz
uan D. Rogers
ucas Gómez García
uis Fernando Aguilar Villanueva
uisa Fernanda Cano Blandón
María José Daza Bohórquez
Mauricio Olavarría
Patricia Herrera Kit

JORGE IVÁN
CUERVO RESTREPO
Editor

1
2015

ENSAYOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

II

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Ensayos sobre políticas públicas II / editor Jorge Iván Cuervo Restrepo ; Adolfo Eslava Gómez [y otros].
— Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2015

326 páginas : ilustraciones, gráficos ; 24 cm.
Incluye bibliografía.

ISBN: 9789587722710

1. Política pública -- Colombia 2. Política pública -- Aspectos jurídicos -- Colombia 3. Divisiones administrativas y políticas -- Colombia 4. Administración pública -- Colombia 5. Ordenanzas municipales -- Colombia 6. Formas de gobierno -- Colombia 7. Ciencia política -- Colombia I. Cuervo Restrepo, Jorge Iván, editor II. Eslava Gómez, Adolfo III. Roth D., André-Noël IV. Jolly, Jean-François V. Villamil Quiróz, José de Jesús VI. Rogers, Juan D. VII. Gómez García, Lucas Sebastián VIII. Aguilar Villanueva, Luis Fernando IX. Cano Blandón, Luisa Fernanda X. Daza Bohórquez, María José XI. Olavarría, Mauricio XII. Herrera Kit, Patricia XIII. Universidad Externado de Colombia.

320.6 SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca

Mayo de 2015

ADOLFO ESLAVA GÓMEZ LUIS FERNANDO AGUILAR VILLANUEVA
ANDRÉ-NOËL ROTH D. LUISA FERNANDA CANO BLANDÓN
JEAN-FRANÇOIS JOLLY MARÍA JOSÉ DAZA BOHÓRQUEZ
JOSÉ VILLAMIL QUIROZ MAURICIO OLAVARRÍA
JUAN D. ROGERS PATRICIA HERRERA KIT
LUCAS GÓMEZ GARCÍA

ISBN 978-958-772-271-0

© 2014, JORGE IVÁN CUERVO RESTREPO (ED.)
© 2014, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá
Teléfono (57 1) 342 0288
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición: diciembre de 2014

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones
Composición: Precolombi EU-David Reyes
Impresión y encuadernación: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.
Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad del (de los) autor (es).

LUISA FERNANDA CANO BLANDÓN*

*El giro argumentativo del análisis de políticas públicas.
¿El lugar de la política en las políticas?*

I. LAS DISTINTAS MIRADAS PARA EL ANÁLISIS: DEL POSITIVISMO AL CONSTRUCTIVISMO

En casos concretos, una de las mayores preocupaciones alrededor del campo disciplinar que constituyen las políticas públicas, es bajo qué “lentes conceptuales” se pueden explicar y analizar estos; por lo tanto, desde distintas vertientes teóricas y metodológicas, se han planteado enfoques que permiten aproximarse al conocimiento de este objeto. Tales propuestas se han nutrido, como en todas las ciencias sociales, de paradigmas epistemológicos como el positivismo, el pospositivismo, la teoría crítica y el constructivismo (ROTH, 2007, 32, citando a GUBA, 1990).

En el ámbito de las políticas públicas ha predominado la concepción positivista o empiricista de las políticas públicas (ROTH, 2008, 69) que privilegia el tecnicismo en la decisión, la racionalidad instrumental y la objetividad o neutralidad del analista; de tal forma que las políticas son producto de una elección deliberada del *policy maker*, fundada en la valoración técnica de distintas alternativas de solución a un problema público determinado, como resultado de la cual, la *policy* que se ejecuta es seleccionada como la respuesta óptima, la segunda mejor o, al menos, la más satisfactoria.

Desde este punto de vista, se entiende que las políticas públicas recorren un ciclo de vida que inicia con la formación del problema y su incorporación en la agenda, continúa con la formulación de alternativas de solución y la decisión por una de ellas, lo que conlleva una etapa de ejecución o implementación de tal decisión y, por último, contempla la evaluación de sus resultados o impactos en el problema que buscaba remediar. Este ciclo de política o modelo secuencial reviste especial importancia porque “es el modelo inicialmente sugerido por LASSWELL (1956) y luego desarrollado por JONES (1970) que permitió realmente ‘lanzar’ el análisis de política pública como objeto de estudio en el campo académico” (ROTH, 2007, 38).

Esta empresa de racionalidad instrumental y secuencia lineal de fases consecutivas de las políticas pretendía generar conocimiento útil y cierto para adoptar e implementar las mejores decisiones públicas, por lo que el

* Profesora Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia. *luisafcano@luisafcano.com*, Grupo de Investigación Gobierno y Asuntos Públicos.

analista se entiende como un profesional al servicio de la eficiencia y la eficacia de las políticas.

A partir de los cuestionamientos a este modelo de análisis, fragmentado e incompleto según sus críticos y sustentado en paradigmas alternativos al esquema positivista¹, en los últimos años han proliferado los enfoques de análisis de políticas públicas, a tal punto que estudiar los enfoques, hoy en día, significa estudiar, a profundidad, al autor que lo crea y lo propone².

Los distintos modelos de análisis buscan responder a preguntas tales como ¿cuáles son las variables que determinan la elección de una política pública?, ¿de qué depende su éxito o su fracaso?, ¿cómo explicar la relación causal entre el problema y la solución?, ¿cómo justificar una decisión ante la opinión pública?, ¿qué aspectos hay que tener en cuenta al momento de adoptar una política?, ¿qué elementos de la política deben ser evaluados?

Cada enfoque tendrá respuestas distintas para estas preguntas. Así, por ejemplo, para la perspectiva neoinstitucional el éxito o el fracaso de la política dependerá de su adecuado diseño institucional, mientras que, desde la elección racional, importan los intereses en juego y la forma en que los actores de una política –racionales y maximizadores– se comportan dentro de los espacios de incertidumbre y ambigüedad de la política.

Los enfoques cognitivos, por su parte, estiman que las políticas públicas, contrario al ideal racional, son resultado de ideas, de creencias, de factores cognitivos más que de cálculos matemáticos. Al respecto MULLER sostiene que las políticas públicas “constituyen el lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo” (MULLER, 2006,98) por lo que defiende la existencia de marcos cognitivos dentro de los cuales se diseñan e implementan las políticas a partir de la subjetividad de los actores y no a partir de la objetividad científica de un analista de políticas.

El paradigma constructivista, finalmente, sustenta lo que en años recientes se ha denominado el “giro argumentativo” “*the argumentative turn*”,

1 De acuerdo con ROTH los enfoques de elección racional, secuencial y neoinstitucional del análisis de políticas pueden inscribirse dentro de un paradigma pospositivista e incluso positivista; mientras que el enfoque cognitivo correspondería a una postura epistemológica constructivista (ROTH, 2007,50)

2 Ver ROTH, ANDRÉ (ed.). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Nacional, 2010.

(FISCHER y FORESTER 1993), el cual abarca elementos discursivos, retóricos y narrativos, que introducen nuevos factores explicativos de las políticas públicas. El éxito de la política dependerá, en gran medida, de los argumentos que la justifican como una buena alternativa de *policy*.

La pregunta es si el “giro argumentativo” representa el retorno de la política –entendida como *politics*– a las políticas –entendidas como *policies*–, es decir, si constituyen una oportunidad para revertir la afirmación de THEODORE LOWI según la cual “*policies determine politics*” (LOWI, 1972, citado por HEINELT, 2007, 109).

II. EL GIRO ARGUMENTATIVO: ENTRE LA DELIBERACIÓN, LA RETÓRICA Y LOS RELATOS

En los últimos años ha sido creciente el interés por el “giro argumentativo” del análisis de políticas públicas, que emerge como respuesta a las limitaciones epistemológicas del “neopositivismo” o empiricismo y como alternativa frente al proceso de decisión tecnocrático y lineal que de él se deriva. Así, el giro argumentativo ofrece un modelo de comunicación dialéctica de la toma de decisiones políticas y la sustenta en una lógica informal de la razón práctica, como una alternativa a la lógica formal del neopositivismo (FISCHER, 2006, 223).

Autores como GIANDOMENICO MAJONE, FRANK FISCHER, EMERY ROE, entre otros, han aportado a la construcción de esta perspectiva que comenzó siendo incipiente y sin notorias posibilidades de aplicación en la práctica³, pero que hoy se consolida como una posibilidad para entender las políticas más allá de sus efectos materiales y para que, incluso los más escépticos frente al tema de las políticas públicas, se acerquen a este objeto de estudio bajo una mirada no convencional.

De acuerdo con FISCHER (2007, 225) el análisis argumentativo, como tal, se centra en el papel crucial del lenguaje, la argumentación, la retórica y las historias en la elaboración del debate, así como en la estructuración del marco deliberativo en el que se formula la política.

3 En 1999 al analizar los distintos enfoques para los analistas de políticas, Sabatier dividió su estudio entre algunos que consideró promisorios (como el racional, el *Advocacy Coalitions Framework*, entre otros) y otros menos promisorios como el enfoque constructivista (ROTH, 2007, 37).

En primer término, conviene señalar que, al igual que ocurre dentro de los “neoinstitucionalismos” o de las propuestas cognitivas, el “giro argumentativo” se compone de diversos enfoques y autores con algunas notas características en sus planteamientos, pero también con divergencias en sus propósitos.

Un punto común entre ellos es considerar que “la política pública está hecha de palabras” (MAJONE, 2005, 35) que deben ser tenidas en cuenta por el analista; por lo que se privilegia la racionalidad argumentativa o discursiva sobre la racionalidad instrumental. Otro punto común es que sus “unidades de análisis son las ideas, las normas y los argumentos compartidos que dan origen y explican la acción social” (CEJUDO, 2008, 3).

Es posible, entonces, identificar varias líneas dentro del giro argumentativo. GOTTWEIS señala que el término *Argumentative Policy Analysis* subsume un grupo diferente de enfoques que rescatan el lenguaje como una característica determinante del análisis de políticas públicas y comparten la especial atención sobre la argumentación y el uso, movilización y significación de los argumentos y los símbolos tanto en el *policy making* como en el *policy analysis* (GOTTWEIS, 2007, 238)⁴.

En primer término, dentro del giro argumentativo se inscribe el enfoque “deliberativo” que entiende las políticas públicas como espacios de construcción deliberativa, con base en la confrontación de argumentos entre iguales, es decir, se trata de un enfoque discursivo o argumentativo del análisis de políticas públicas. El segundo enfoque que puede identificarse es el “retórico”, el cual concede importantes efectos de persuasión a los discursos que se elaboran sobre una política pública, por lo que destaca las habilidades retóricas del analista para convencer a un auditorio acerca de las razones que llevaron a una decisión o justifican una elección.

Por último, en el giro argumentativo se inscribe la perspectiva “narrativa”, que considera que las políticas son resultado del encuentro de relatos, narrativas y discursos que dan significado a la realidad y que, en el ámbito de las políticas, determinan la formación del problema público, su incorporación en la agenda y la elección de la medida que se adopta, es decir, pone el acento

en la tarea del analista de estudiar las narrativas y la controversia alrededor de una política pública y de construir la meta-narrativa en cada caso.

A. EL ENFOQUE DELIBERATIVO

Posiblemente el más representativo de los enfoques que componen el “giro argumentativo” es el desarrollado por FRANK FISCHER, bajo la denominación de *Deliberative Policy Analysis* que se sustenta en la necesidad de integrar el análisis empírico y el análisis normativo de las políticas. La propuesta deliberativa de FISCHER se inspira en los avances del neoinstitucionalismo y de los modelos cognitivos y se deriva de la crítica a la perspectiva tecnocrática imperante que ha llevado a que “se olvide el sentido del análisis de las políticas públicas: los sujetos que intervienen en ellas, así como sus subjetividades” (CERÓN y CAMACHO, 2010, 257).

El giro argumentativo pospositivista reconoce que el rol de las llamadas *policy sciences* ha sido más estimular el proceso político de deliberación de las políticas que proveer respuestas o soluciones óptimas para enfrentar problemas públicos, por lo que la unidad básica del análisis es el argumento (FISCHER, 2007, 224).

En este sentido, FISCHER sostiene que esta perspectiva proporciona una mejor descripción de lo que hacen en el mundo real los analistas y los *policy makers* cuando examinan un problema particular, es decir, su tarea es dar cuenta de los debates, reunir las consideraciones pertinentes y los argumentos, así como sus implicaciones para la acción pública. Se parte, entonces, de una realidad olvidada por la mirada empiricista: no todos los asuntos que determinan una política pública son traducibles en variables que puedan ser operacionalizadas (FISCHER, 2007, 227).

El giro argumentativo se ha desarrollado para comprender la naturaleza del problema, pero también para encontrar nueva perspectivas de análisis y de asesoramiento. Las ideas y los discursos resultan relevantes, no sólo como expresión de la subjetividad de los actores sino, ante todo, como elemento de transformación de la acción y de la explicación de los resultados de una política.

Para este enfoque, el conocimiento es producto de la interacción y del conflicto entre interpretaciones distintas, e incluso opuestas, de un problema de política, es decir, el trasfondo del análisis empírico y normativo es la deliberación. De ahí que la interpretación de la realidad social y política

⁴ GOTTWEIS (2007) sostiene que el *Argumentative Policy Analysis* vincula la epistemología pospositivista con la teoría social y utiliza herramientas tales como el análisis del discurso y el análisis interpretativo de las políticas.

no sea unidimensional ni objetiva, como lo pretende el análisis de políticas convencional. En efecto, esta propuesta se sustenta en el construccionismo social “que establece que la construcción social de la realidad se da a partir de múltiples formas de entenderla y percibirla” (CERÓN y CAMACHO, 2010, 265), por lo que la tarea del analista discursivo será ordenar y explicar los discursos que compiten por convertirse en la lectura hegemónica de una situación problemática.

Para FISCHER (2007, 226), los problemas de política pública se pueden representar en muchos discursos y símbolos, por lo que resulta importante la correspondencia entre el lenguaje del analista y el lenguaje del entorno político. Por tal razón, el analista del *Deliberative Policy Analysis* va más allá de la separación entre lo político y lo técnico; incluso FISCHER advierte que los analistas, quiéranlo o no, son —o deberían ser— actores políticos, no de otro modo podrían afrontar la complejidad y la multiplicidad de actores y de intereses que se encuentran en todo proceso de formulación de una política pública.

De otro lado, este enfoque reconoce la importancia de la dimensión normativa en las políticas públicas. FISCHER (2007, 226) argumenta que tanto los políticos como los *policy makers* presentan sus propuestas sobre lo que se debería hacer en determinadas situaciones, basados en argumentos normativos, de forma que el análisis empírico tiene lugar solo cuando hay razones para cuestionar o explorar los aspectos fácticos de los argumentos.

Tal análisis normativo puede ser facilitado por un diálogo entre las posiciones deónticas en competencia, de tal forma que se puedan crear áreas de consenso sobre cuál debería ser la política que se implemente en cada caso. El enfoque enfatiza, entonces, en el rol interactivo de la comunicación en el proceso cognitivo (FISCHER, 2007, 227). Se trata de una hermenéutica dialéctica en la que el analista tiene como función producir e interpretar evidencias y argumentos para el debate dentro de una lógica dialéctica de la comunicación basada en las “buenas razones” utilizadas para la argumentación (CERÓN y CAMACHO, 2010, 274). Así, “apoyado en la Teoría de la Acción Comunicativa de Habermas, Fischer (2003, 199) busca desarrollar una interpretación intersubjetiva a partir del conocimiento de los sujetos” (CERÓN y CAMACHO, 2010, 273) tomando el lenguaje como objeto de la actividad del analista.

FISCHER (2007, 227) recurre a la argumentación jurídica para señalar que los analistas y los tomadores de decisiones comienzan por reconocer que no hay una única respuesta que tenga la solidez para silenciar el resto de ideas,

por lo que, al igual que ocurre en el derecho, se preparan argumentos a favor o en contra de posiciones particulares de *policy*, actividad que sigue la forma de un debate en el que cada parte confronta a las otras con contrapropuestas basadas en distintas percepciones e interpretaciones de los hechos.

Lo anterior implica que el modelo de comunicación dialéctica del *Deliberative Policy Analysis*, invierte el enfoque tradicional mediante la interpretación de los resultados empíricos en la argumentación normativa, es decir, son los argumentos cualitativos lo que definen la validez y la aplicación de los datos con base en orientaciones políticas y valorativas. El proceso interpretativo tiene lugar, entonces, en el terreno de los argumentos y no en el ámbito científico⁵.

En esta propuesta, adicionalmente, se destaca el interés porque el proceso de políticas sea participativo e incluyente, puesto que más allá de servir a las necesidades de los *policy makers*, el analista de políticas asume un rol de *deliberative practitioner* —o facultativo de la deliberación— y su tarea es mostrar un amplio rango de intereses, argumentos y discursos en el proceso analítico, lo que se logra haciendo énfasis en la participación ciudadana e identificando la forma en que los ciudadanos construyen discursivamente sus intereses y los justifican (FISCHER, 2007, 225).

Más allá de la eficiencia y la eficacia, esta perspectiva llama la atención sobre el potencial democrático del análisis de políticas públicas, en la medida en que puede facilitar el proceso deliberativo fomentando las competencias comunicativas y la capacidad de deliberación y de aprendizaje social⁶.

5 El análisis discursivo de políticas, siguiendo a FISCHER (2007, 235), se compone de la valoración de cuatro discursos relacionados entre sí, es decir, de cuatro órdenes de argumentación que se agrupan en dos niveles fundamentales de discurso: un nivel micro —que sería el del programa, sus participantes y la situación específica a la que busca responder la política—, y un nivel macro más abstracto —que alude al contexto social en el que la política tiene lugar—. El primer orden de valoración es la verificación técnica y la validación situacional. El segundo orden es la demanda social y la elección ideológica.

6 FISCHER (2007) indica, sin embargo, que los argumentos de políticas no serán óptimamente claros, ciertos y libres de prejuicios políticos e institucionales como lo demandaría el modelo convencional. Por el contrario, la deliberación democrática puede ser desigual —en cuanto a recursos y poder de quienes intervienen—, precaria y vulnerable a actores corporativos con mayor protagonismo en la deliberación.

De esta forma, el “análisis de políticas participativo”⁷ tiene como centro de su actividad la interacción deliberativa entre ciudadanos, analistas y tomadores de decisiones. Su propósito es empoderar a la ciudadanía para que acceda a la información del caso y participe de los procesos de políticas. En últimas, se busca superar la mística tecnocrática del análisis convencional a través de una mayor participación ciudadana, por lo que el análisis de políticas deliberativo promueve la gobernanza democrática (FISCHER, 2007, 225), aunque su éxito dependerá, en todo caso, del desarrollo de instituciones que regulen y faciliten el intercambio de argumentos normativos.

Esta visión discursiva y deliberativa de las políticas públicas es coherente, según el autor, con un tipo de gobernanza deliberativa en la que expertos y ciudadanos deliberan sobre asuntos de políticas (CERÓN y CAMACHO, 2010, 275). Esta propuesta, por tanto, pretende democratizar la práctica científica y hacer converger el ámbito político y el técnico, que son considerados ajenos y hasta contradictorios por la visión empiricista del análisis.

Al combinar el análisis empírico, la deliberación política y el desarrollo de reglas de evidencia (MAJONE), los analistas de políticas pueden, de acuerdo con FISCHER (2007, 229), avanzar en el proceso de valoración y formulación de las políticas hacia una sabia mezcla de pragmatismo y rigor, esto es, hacia una combinación entre la razón científica y el arte retórico (ROTH, 2008).

B. EL ENFOQUE RETÓRICO

De acuerdo con FISCHER (2007, 231) el enfoque retórico, sustentado principalmente por GIANDOMENICO MAJONE, hace parte del giro argumentativo; incluso, podría afirmarse que es el enfoque pionero en el ámbito discursivo. Lo que llama la atención es que, tal como señala VAN EETEN (2007, 251), hubo que esperar hasta finales de la década del ochenta para que un analista de políticas, irónicamente un experto en estadística, demostrara que un buen análisis de políticas no gira en torno a la aplicación de la lógica y de la ciencia sino a la elaboración cuidadosa, casi artesanal de los argumentos de la política⁸.

7 El término original es *Participatory Policy Analysis*.

8 En similar sentido AGUILAR VILLANUEVA (2005, 20) explica que MAJONE “siendo un

El enfoque retórico⁹ sostiene que la argumentación es esencial en cada etapa del ciclo de políticas públicas, cuestión que se encuentra en la base de los gobiernos democráticos puesto que los partidos políticos, los grupos de interés, los tribunales, el gobierno y demás actores, intervienen en un proceso continuo de mutua persuasión (MAJONE, 2005, 35). Así, la argumentación es la ruta que siguen ciudadanos y gobernantes no solo para llegar a la elección de una política sobre otra sino, además, para justificar tal decisión ante el público¹⁰. El análisis de políticas, en este sentido, está más relacionado con la persuasión y los argumentos que con los datos y las técnicas formales de solución de problemas, implícitas en los modelos decisionistas.

La perspectiva retórica se puede sintetizar en tres características¹¹. En primer término, encuentra una base racional alternativa a la racionalidad instrumental referida a la congruencia de medios a fines y minimiza el papel de los intereses individuales en la elección de la política. Al respecto, MAJONE, siguiendo a PERELMAN (1982), sostiene que “razonamos aun cuando no calculamos: fijando normas y formulando problemas, presentando pruebas en pro y en contra de una propuesta, ofreciendo o rechazando críticas. En todos estos casos no demostramos: argumentamos” (MAJONE, 2005, 58), lo que implica un cambio en el paradigma racional detrás del modelo retórico del análisis puesto que “cuando reconocemos que el análisis de las políticas tiene menos que ver con la evidencia y el cálculo que con el proceso de argumentación, entramos en contacto con una antigua tradición filosófica que no define la racionalidad en términos instrumentales sino como la ca-

experto consumado en el manejo del instrumental cuantitativo y microeconómico del análisis, ha sabido reconocer sus limitaciones y ha propuesto con originalidad enfoques correctivos y complementarios al esquema racionalista dominante para estructurar y seleccionar las decisiones de gobierno”.

9 El *Diccionario* de la Real Academia Española define la retórica como el “arte de bien decir, de dar al lenguaje escrito o hablado eficacia bastante para deleitar, persuadir o conmover”.

10 MAJONE distingue entre motivaciones y razones. Las primeras responden al procedimiento de descubrimiento, es decir, el por qué se llegó a una conclusión, mientras las razones intervienen en el proceso de justificación de la decisión adoptada, es decir, tras la elección de una política, viene la etapa de justificación, explicación y persuasión (MAJONE, 2005:67).

11 Ver CANO B., L. F. “El enfoque retórico del análisis de políticas públicas”, en *Enfoques para el análisis de Políticas Públicas*, ANDRÉ ROTH (ed.) Universidad Nacional de Colombia, 2010, pp. 213-230.

pacidad de proveer razones aceptables para nuestras elecciones y acciones” (MAJONE, 2005, 59).

En segundo lugar, el enfoque retórico entiende la política pública como una teoría tentativa sobre la naturaleza de los procesos sociales y sobre el funcionamiento de las instituciones (MAJONE, 2003, 395) y no como una decisión. Se trata más de una hipótesis de intervención que de una elección óptima del *policy maker*, por lo que el autor cuestiona la postura tradicional que se centra exclusivamente en los resultados de la política y desatiende su proceso de construcción, que cobra importancia, desde esta perspectiva, porque es allí donde se aprecian los argumentos utilizados para explicar y justificar la decisión.

En tercer lugar, este enfoque entiende el análisis como argumento y como arte y, en consecuencia, al analista de políticas como un “artesano de argumentos”.

En primera medida, el resultado del análisis de políticas es un argumento, conformado por una mezcla compleja de proposiciones fácticas, deducciones lógicas y juicios de valor, de forma que el trabajo consiste en mostrar la interpretación de los datos más que los datos en sí. Mientras la demostración formal se fundamenta en un sistema de axiomas y reglas de inferencia, la argumentación no se agota en la deducción, por el contrario, contiene opiniones y juicios de valor refutables (MAJONE, 2005, 58). Derivado de ello, mientras la demostración se dirige a expertos con los conocimientos técnicos requeridos para su comprensión, el argumento tiene como propósito persuadir a un auditorio y lograr su adhesión.

El analista, entonces, es un productor de argumentos “más semejante a un abogado —un especialista en argumentos legales— que a un ingeniero o un científico. Sus capacidades básicas no son algorítmicas sino argumentativas” (MAJONE, 2005, 57), esto porque la aceptabilidad del argumento depende más de las estrategias comunicativas para convencer que de su lógica formal interna. De ahí la importancia de las habilidades retóricas del analista, que han sido despreciadas por la metodología decisionista al suponer que el análisis de políticas tiene como único fin ayudar a los gobernantes a descubrir la mejor solución para un problema público, olvidando que el papel de la justificación, la comunicación y la persuasión es fundamental en el momento posterior a la decisión. De ello dependerá, en gran medida, el éxito de la implementación de la política y la posibilidad de adelantar cambios sociales

relevantes debido a que “el análisis objetivo, sin el auxilio de la defensa y la persuasión, rara vez basta para hacer grandes innovaciones en el campo de las políticas” (MAJONE, 2005, 72).

De otro lado, el analista de políticas es un artesano de argumentos. El conocimiento artesanal le permite llegar a conclusiones menos generales que con el conocimiento teórico y menos específicas que con la intuición. Se trata de llevar la atención del analista al “saber cómo” en lugar del “saber qué”, de elaborar argumentos persuasivos teniendo en cuenta las condiciones de cada política y su contexto. Por eso, las similitudes entre un analista y un artesano. El éxito del trabajo de ambos depende, en gran medida, del conocimiento de los materiales y las herramientas, puesto que “no se puede producir mecánicamente un buen trabajo analítico, así como no se pueden producir en masa las artesanías” (MAJONE, 2005, 83). El análisis de políticas es entendido, entonces, como un argumento diseñado¹² (FISCHER, 2007, 235) de forma particular para cada caso, teniendo en cuenta sus especificidades.

C. EL ENFOQUE NARRATIVO

La perspectiva narrativa o literaria del análisis de políticas se puede inscribir dentro del llamado “giro argumentativo”, aunque no reúne todas las premisas del postempiricismo, pues se presenta más como un enfoque metodológico para abordar asuntos públicos caracterizados por su complejidad, polarización y conflicto que como una crítica al decisionismo tradicional, como sí ocurre con las perspectivas retórica y deliberativa.

En todo caso, si partimos de la idea de que el giro argumentativo se funda en que el lenguaje y las palabras importan, la mirada a los relatos en pugna (*stories*) en un proceso de políticas, hace parte de tal perspectiva.

El principal exponente del *Narrative Policy Analysis*, EMERY ROE, sostiene que la teoría literaria ha sido utilizada de forma creciente en las ciencias sociales y puede resultar útil para el analista de políticas. Para ROE, los relatos que describen y analizan los asuntos de políticas públicas son una fuerza en sí mismos que deben ser considerados en la evaluación de las alternativas de políticas que realiza el analista. Estos relatos, derivados de escenarios y

12 La expresión original usada por FISCHER es “*crafted argument*”.

argumentos, constituyen las narrativas de políticas que son usadas por las partes en la controversia para hacer frente a la incertidumbre y polarización que se presenta en los asuntos públicos.

VAN EETEN explica que el análisis de las narrativas se refiere a una rama de la teoría literaria conocida como la “narratología”, que se ocupa de estudiar relatos, textos (hablados o escritos) y narraciones, es decir, secuencias de eventos que dan cuenta de la transición de un estado a otro (VAN EETEN, 2007, 252). Así, a partir del estudio del texto, el análisis narrativo trata de dar sentido a la forma en que un relato es comunicado.

La importancia de este enfoque radica en que, durante mucho tiempo, el campo del análisis de las políticas públicas despreció los relatos como formas inferiores de información y de razonamiento, que no llegaban a tener el valor de los métodos científicos rigurosos y los datos objetivos. El *Narrative Policy Analysis* no sólo explica la dinámica del proceso de la política pública al demostrar la presencia de narrativas múltiples y contradictorias sino que, además, otorga igual peso a las narrativas de los actores, de forma que son consideradas en el proceso de formulación de la política.

De acuerdo con ROE, el análisis de la narrativa política permite examinar y llegar a consecuencias de políticas derivadas de las narrativas que utilizan los tomadores de decisiones para articular asuntos de alta incertidumbre y ambigüedad.

Tal como señalan ARRUBLA, BALLESTEROS y MARTÍNEZ (2010, 319) “la metodología del análisis narrativo de política es la identificación de la controversia, la cual se alimenta de diferentes argumentos y escenarios en el tiempo. El analista cuenta con dos caminos para identificarla y recrearla: la construcción de la meta-narrativa y el análisis intertextual”.

Para ROE el *Narrative Policy Analysis* consta de cuatro pasos. En primer lugar, el analista identifica las narrativas convencionales que dominan el tema; en segundo lugar, identifica los relatos no dominantes o lo que denomina “non-stories” tales como los argumentos circulares o los que van en contra de las narrativas dominantes. El tercer paso, consiste en contrastar los dos conjuntos de narrativas –relatos y no relatos (o contra-relatos)– con el fin de generar el metarrelato o la metanarrativa, producto de tal comparación, es decir, el metarrelato es una narrativa acerca de otras narrativas que, comparadas, generan la controversia, eje central de la metanarrativa.

Por último, el analista debe determinar la forma en que la metanarrativa redefine el problema de tal manera que sea susceptible de ser abordado bajo las herramientas analíticas convencionales de políticas públicas como la microeconomía, la estadística, la teoría de las organizaciones y el análisis jurídico (ROE, 1992, 564). La metanarrativa, por tanto, propone una nueva agenda de política o, por lo menos, una nueva representación de los problemas públicos.

Posiblemente por los pasos que propone esta metodología y, particularmente por su desenlace, FISCHER señala varias críticas frente al enfoque narrativo de ROE, hasta llegar a calificarlo como tecnocrático, ya que su orientación es claramente instrumental. Así, el *Narrative Policy Analysis* resultaría compatible con paradigmas de distinto tipo como el empiricismo, el postempiricismo o cualquier otro (VAN EETEN, 2007, 257), puesto que su objetivo es analizar las relaciones entre las narrativas en conflicto con el fin de elaborar consejos de política (*policy advice*) sobre cómo debería proceder el gobierno, por ejemplo, para lograr una redefinición del problema público en los términos requeridos.

Para la identificación de las narrativas (paso 1) el analista necesita una unidad más agregada de análisis que los textos individuales, por lo que, cuando los analistas escriben sobre relatos de política, no se trata de textos específicos, sino de una narrativa construida que se atribuye a un actor en un asunto de política, esto es, reúne la posición de un grupo, una organización o, incluso, una coalición de organizaciones, configurando “narrativas sociales”, que se definen como líneas de razonamiento compartidas y derivadas de “pequeños relatos” (VAN EETEN, 2007, 253).

Para evidenciar la aplicabilidad de su propuesta, ROE presenta estudios de caso en los que analiza los relatos, escenarios y argumentos en varias controversias y aplica el análisis de redes de narrativas, entendido como “un análisis integrado de causalidad basado en la interrelación entre las narrativas políticas que tienen los participantes en la controversia (Roe, 1994, 92)” (ARRUBLA, BALLESTEROS y MARTÍNEZ, 2010, 327).

Por último, contrario a lo que podría creerse, la metanarrativa que propone ROE no es un “lugar común” que intente conciliar las narrativas en disputa llegando a un punto de equilibrio intermedio. Su propósito será mostrar, más bien, que existen otros relatos posibles o que ambos relatos son válidos. VAN EETEN lo ilustra con un ejemplo: si una narrativa dice que algo es negro

y la otra dice que algo es blanco, entonces la metanarrativa no dirá que es gris sino que ese algo es negro y blanco al mismo tiempo o, en su lugar, que no es negro ni blanco (VAN EETEN, 2007, 257). La metanarrativa, de este modo, cumple con el objetivo de “ampliar la controversia, pues oponentes y proponentes son tan solo dos entre muchas posiciones, lo que hace necesario distinguir a quienes no están en ninguna de las dos posiciones a través de debates o foros” (ARRUBLA, BALLESTEROS y MARTÍNEZ, 2010, 326). La metanarrativa pretende superar la polarización, reducir la incertidumbre y proponer una lectura amplia de la controversia, de modo que sea viable la concertación y la acción en una política pública.

III. ¿EL RENACER DE LA POLÍTICA (*POLITICS*) EN LAS POLÍTICAS (*POLICIES*)?

La discusión sobre si las políticas públicas, como instrumento, determinan la política, como actividad o viceversa, ha ocupado a teóricos del campo disciplinar durante años. Para LOWI (1972), la incidencia se da en la primera vía, es decir, “*Policies determine politics*”, ya que teniendo en cuenta que las políticas públicas pueden tener carácter distributivo, redistributivo o regulatorio —siguiendo la clasificación de LOWI— estas producen efectos que, de alguna manera, impactan el debate político.

Al respecto, YVES SUREL (2006) explica que gran parte de la literatura actual sobre políticas públicas alude a la disociación entre la acción pública (*policies*) y la acción política (*politics*), de tal suerte que los procesos de decisión son transferidos desde los órganos políticos hacia instituciones no elegidas democráticamente denominadas, con frecuencia, agencias o instancias de regulación. En virtud de lo anterior, se corre el riesgo de una progresiva despoltización de las políticas públicas, formuladas técnicamente al margen del debate en los órganos políticos y, con mayor razón, al margen de la participación ciudadana.

En este panorama, las políticas no sólo se despoltizan sino que además se “desdemocratizan”¹³, pues no estarían legitimadas democráticamente ni

siquiera de forma indirecta por la decisión de los representantes políticos de la ciudadanía.

SUREL (2006) sostiene que esta separación se refleja, así mismo, en la distancia entre el discurso y la decisión. Mientras la retórica electoral aborda los fines, la acción pública determina los medios, al margen del discurso político. Los argumentos, en el análisis tradicional de políticas, se reservan, entonces, para el ámbito de la acción política (*politics*), bajo la idea de que “las palabras triunfan cuando las políticas fracasan” (SUREL, 2006, 47).

Por esta razón el autor se pregunta qué es “aquello que queda” para los actores políticos en la definición de la acción pública, y se refiere a los conceptos de “ciclo electoral”, “ventana política” y “estrategias políticas”, como nociones que permiten comprender cuándo la política cambia las políticas.

El giro argumentativo, como se vio, tiene como propósito llevar los argumentos y el uso del lenguaje, en general, al campo de la acción pública (*policies*), se trata de democratizar la acción pública, de hacerla cognoscible y accesible a los ciudadanos; lo que en lugar de hacer simple y superficial el trabajo del analista lo hace más complejo. En efecto, pese a que los neopositivistas consideran su método como el más riguroso, exhaustivo y superior a vías menos deductivas de análisis, lo cierto es que el giro argumentativo hace que la tarea del analista sea más exigente y demandante de lo que podría parecer a la mirada convencional, pues además de producir y analizar la información empírica sobre la política, el analista debe incluir los datos en un marco interpretativo y argumentativo que les dé sentido (FISCHER, 2007, 231).

La propuesta argumentativa, así mismo, parte de la idea de que el análisis tradicional de políticas ha servido para sustituir las opiniones de los ciudadanos del común por argumentos (neo)liberales legitimados en el lenguaje técnico, casi incomprensible para los destinatarios de las políticas (FISCHER, 1993, 22). La función de la “elite tecnocrática” es, precisamente, controlar —incluso reprimir— la deliberación democrática, con un discurso informado y científico que transforma el debate político en fines alcanzables a través de medios definidos técnicamente.

De acuerdo con FISCHER (1993, 36), la necesidad de volver a incluir a los ciudadanos en el proceso de formulación de políticas públicas es uno de los principales desafíos de la teoría y la práctica democrática. Para el caso norteamericano, el autor señala que la participación ciudadana ha sido marginal

13 Concepto señalado por TILLY, CH. (2007) *Democracy*, Cambridge University Press.

frente a la maquinaria institucional y frente al argumento, según el cual la complejidad de los actuales problemas públicos demanda experticia, discurso que ha servido para intimidar a quienes intentan deliberar con los expertos.

La pregunta es ¿cómo conciliar el conocimiento técnico con el discurso político?

FISCHER (1993, 36) propone una reforma metodológica del análisis de políticas, basada en el constructivismo social, en un modo dialéctico de argumentación y en métodos interpretativos. Se trata, por tanto, de un marco metodológico pospositivista que integre la investigación empírica y la normativa.

Sin embargo, el éxito de la propuesta argumentativa no depende tanto de su apuesta metodológica como de las reformas políticas e institucionales que deben acompañar su implementación, debido a que el análisis de políticas públicas, desde esta perspectiva, solo podrá tener efectos prácticos dentro de un contexto participativo (FISCHER 1993, 36). De ahí la importancia de contar con instituciones que faciliten y canalicen la participación ciudadana.

El giro argumentativo, abordado aquí en tres enfoques que lo representan: el deliberativo, el retórico y el narrativo, intenta reintegrar el sujeto al corazón del análisis de las políticas públicas. Tal como indica ZITTOUN (2009), su idea no es separar el sujeto del objeto —distanciar los actores de la política— sino considerar el discurso como un vínculo ontológico entre ambos.

Así las cosas, a la propuesta integradora del modelo de las “tres i” de SUREL (2008), se añade el discurso como elemento explicativo de la política pública. Además de los intereses (enfoque racional), las instituciones (neoinstitucionalismo) y las ideas (enfoques cognitivos), el analista de políticas debe considerar los argumentos, los relatos y la deliberación como aspectos determinantes del contenido de la política, así como de su proceso de agenda, formulación, implementación y evaluación. El discurso es una variable más que determina el curso de una política pública.

En otras palabras, “las políticas públicas no solo están determinadas por el marco institucional, por las organizaciones que les dan cobijo, las leyes que las sustentan y los valores que las justifican. Están influidas también por los discursos con los que se definen los problemas, se legitiman las decisiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos” (CEJUDO, 2008, 1).

Por último, vale la pena preguntarnos si el giro argumentativo ha tenido alguna aplicación en Colombia¹⁴. Incluso, la pregunta de fondo es si el gobierno por políticas públicas como tal, independientemente del enfoque que se elija, ha sido incorporado a la práctica gubernamental o si, tal como advierte CUERVO (2007, 67) es un discurso ajeno a las necesidades de un país como Colombia o, peor aún, es un nuevo traje del Estado neoliberal.

En la práctica, si bien las políticas públicas en el país son algunas veces medidas técnicas apoyadas en una base racional y objetiva, distantes a la participación de sus destinatarios, tal como el paradigma positivista lo ordena¹⁵, otras veces —por lo general en el nivel territorial de las políticas— se utilizan como dispositivos de poder para responder a clientelas electorales, pero sin ninguna aplicación o materialización efectiva, puesto que se trata más de declaraciones en el papel que carecen de acciones concretas, responsables, plazos y, lo más importante, presupuesto.

La doctrina nacional en materia de políticas públicas en los últimos diez años, ha enfatizado en la crítica a la postura economicista que se encuentra en la base de muchas decisiones públicas, principalmente adoptadas desde organismos de planeación del orden nacional. Sin embargo, en algunos niveles locales de gobierno, el concepto de políticas públicas ni siquiera ha llegado a comprenderse en su dimensión técnica tradicional, ni desde el ciclo de las políticas ni desde la perspectiva racional de la decisión.

Este concepto, por el contrario, ha sido cooptado por la forma tradicional de hacer política regional, convirtiéndose en parte del discurso político preelectoral y en una forma de crear, en el imaginario colectivo local, la idea de que “se está haciendo algo” por los sectores vulnerables o por los problemas públicos para los que se formula la política. En este sentido, llama la

14 Para el caso francés, ZITTOUN (2012) sostiene que en el debate actual sobre el análisis de políticas si bien se destaca una cantidad creciente de obras asociadas con los enfoques discursivos, el enfoque cognitivo sigue siendo aún más influyente. Posiblemente por la dispersión de autores y por la falta de conexión entre las propuestas discursivas, aún se trata de un modelo en construcción y validación.

15 El profesor ROTH lo evidencia en los siguientes términos: “en las prácticas de análisis y de evaluación realizadas en el país predomina aún la postura intelectual, por lo general implícita o inconsciente, de tipo netamente positivista (en el mejor de los casos con algunos rasgos pospositivistas)” (ROTH, 2007, 31).

atención que las políticas públicas, en Colombia, se han convertido en una especie de “fin en sí mismo”. Así, por ejemplo, contar con una política pública para cierta minoría se ha celebrado como el culmen de sus reivindicaciones, como el máximo logro de su lucha social y no como lo que realmente es: un medio o un instrumento con recursos y acciones concretas para garantizar sus derechos constitucionales.

En el caso de Medellín, por ejemplo, las políticas públicas se “formulan”, formalmente, en el Concejo Municipal como acuerdos que contienen un texto general sobre el tema o problema que aborda, el cual incluye los principios que iluminan el asunto respectivo con base en normas constitucionales o legales y, al final, incluyen una especie de cláusula de delegación de la competencia para que el Municipio, en un plazo determinado, reglamente el Acuerdo y garantice el diseño y la implementación de la política. No deja de inquietar, en todo caso, qué papel juegan estos acuerdos dentro del proceso de construcción de la política y qué ocurriría si la administración municipal hiciera caso omiso al llamado a reglamentar el tema. Al parecer se trata más de una vía para llevar asuntos a la agenda municipal que de una “formulación” de políticas públicas¹⁶.

Uno de los grandes riesgos de la práctica de las políticas públicas, así entendidas, es que terminen siendo una categoría jurídica más, con la generalidad y abstracción que caracteriza a una norma y, por tanto, con pocas

16 En ocasiones los acuerdos “adoptan” una política, en otros casos indican que la “formulan” y hasta la “implementan”. Tres ejemplos para ilustrar lo anterior: 1) Acuerdo 34 de 2009 “Por medio del cual se adoptan en el Municipio de Medellín los lineamientos de política pública para las personas que presentan enanismo y se dictan otras disposiciones”, su artículo 5 establece: “Corresponde al Municipio de Medellín dentro de los tres a seis meses siguientes a la expedición del presente acuerdo, garantizar el diseño, la implementación, promoción y difusión de la Política Pública Municipal para las personas que presentan enanismo”. 2) Acuerdo 78 de 2009 “Por medio del cual se formula la política pública de prevención y atención a las víctimas de la trata de personas”, su artículo 6 establece: “La Administración Municipal reglamentará todo lo concerniente a la ejecución de este acuerdo en el término de seis meses contados a partir de su sanción”. 3) Acuerdo 53 de 2011 “Por el cual se implementa la Política Pública Municipal de Voluntariado en Medellín”, su artículo 17 establece: “Sin perjuicio de la potestad reglamentaria permanente que tiene el Alcalde consagrada en la Constitución, en la Ley 136 de 1994, y demás normas concordantes reglamentará este Acuerdo dentro de los tres meses siguientes a su publicación”. Fuente: <http://www.concejodemedellin.gov.co>

posibilidades de ser llevada a la acción. Nuestra tradición legalista ha sido renuente a aceptar la categoría de políticas públicas sin que sean vertidas en un formato normativo; de ahí que algunos colegas del medio jurídico insistan en ubicar las políticas públicas en la pirámide kelseniana, bajo el argumento de que, sin respaldo jurídico, estarían destinadas a quedar en el papel.

Lo que resulta interesante del giro argumentativo, para el caso colombiano, es el acento en la democratización del análisis de políticas y la necesidad de que el proceso de construcción de las políticas esté fundado en argumentos con el mismo peso y validez, independientemente de su procedencia.

Entender la construcción de las políticas como un espacio de deliberación, de persuasión y de argumentación más que de imposición técnica, parece ser la nueva puerta de entrada de la *politics* a las *policies*. Por supuesto, este retorno implicará mayor complejidad en virtud de la pluralidad de actores, discursos e intereses presentes en el proceso de las políticas, lo que, en lugar de afectar negativamente su construcción, puede llevar a que la política sea más responsiva y adecuada al problema y a que sea una verdadera política pública, pues no olvidemos la advertencia de AGUILAR (1993, 33) según la cual “política pública no es sin más cualquier política gubernamental”; desde su surgimiento las políticas públicas se concibieron para racionalizar la acción de los gobiernos, focalizarla y hacerla más eficiente, pero también para hacerla más democrática y cercana al ciudadano.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. “Estudio introductorio”, en GIANDOMENICO MAJONE, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*, México, FCE, 2005.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. “Estudio introductorio”, en *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1993.
- ARRUBLA, DEISY, MAGNOLIA BALLESTEROS y ALBERTO MARTÍNEZ. “La perspectiva narrativa de Emery Roe”, en ANDRÉ-NOÉL ROTH (ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2010, pp. 317-346.
- CANO B., LUISA FERNANDA. (2010). “El enfoque retórico del análisis de políticas públicas”, en ANDRÉ-NOÉL ROTH (ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 213-230.

CERÓN, LUZ ALEJANDRA y MIREYA CAMACHO CELIS. "El enfoque discursivo y deliberativo de Frank Fischer: una lectura de Reframing public policy", en ANDRÉ-NOËL ROTH (ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2010, pp. 253-286.

CEJUDO, GUILLERMO. *Discurso y políticas públicas*, Documentos de trabajo del CIDE, n.º 205, 2008.

CUERVO, JORGE IVÁN. "Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental", en *Ensayos sobre políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, pp. 67-95.

GOTTWEIS, HERBERT. "Rhetoric in Policy Making: Between Logos, Ethos, and Pathos", en FISCHER, F., MILLER, G., SIDNEY, M. (eds.), *Handbook of public policy. Theory, politics and methods*, Boca Raton, CRC Press, 2007, pp. 237-250.

FISCHER, FRANK. "Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments", en FISCHER, F.; MILLER, G.; SIDNEY, M. (eds.), *Handbook of public policy. Theory, politics and methods*, Boca Raton, CRC Press, 2007, pp. 223-236.

FISCHER, FRANK. "Policy Discourse and the politics of Washington think tanks", en FISCHER, FRANK & JOHN FORESTER (eds.), *The argumentative turn in Policy Analysis and Planning*, 2.ª ed., Estados Unidos, Duke University Press, 1996, pp. 21-40.

HEINELT, HUBERT. "Do Policies Determine Politics?" en FISCHER, F., MILLER, G., SIDNEY, M. (eds.), *Handbook of public policy. Theory, politics and methods*, Boca Raton: CRC Press, 2007, pp. 109-120.

MAJONE, GIANDOMENICO. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*, México, FCE, 2005.

ROE, EMERY. "Applied Narrative Analysis: The Tangency of Literary Criticism, Social Science and Policy Analysis", en *New Literary History*, vol. 23, n.º 3, History, Politics and Culture, 1992, pp. 555-581.

ROTH, ANDRÉ-NOËL. "Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?", en *Revista Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, julio-diciembre, 2008, pp. 67-91.

ROTH, ANDRÉ-NOËL. "Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado", en *Ensayos para el análisis de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007, pp. 29-63.

SUREL, YVES. "Relaciones entre la política y las políticas públicas", en FRANCO, R. Y J. LANZARO (eds.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Naciones Unidas, FLACSO, 2006, pp. 43-74.

VAN EETEN, MICHEL J. G. "Narrative Policy Analysis", en FISCHER, F., MILLER, G., SIDNEY, M. (eds.), *Handbook of public policy. Theory, politics and methods*, Boca Raton, CRC Press, 2007, pp. 251-269.

ZITTOUN, PHILIPPE. "Understanding Policy Change as a Discursive Problem", en *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 11, n.º 1, 2009, pp. 65-82.

ZITTOUN PHILIPPE y BENOÎT DEMONGEOT. "Debates in French policy studies: from cognitive to discursive approaches", en *Critical Policy Studies*, vol. 3, 2010, pp. 391-406.