

# CUINAP | Argentina

Año 1 • 2020 Cuadernos del INAP

## **El Enfoque Narrativo de Políticas Públicas**

Alejandro M. Estévez y Alejandra Páez Arenas

# 37

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales



# CUINAP | Argentina

## **El Enfoque Narrativo de Políticas Públicas**

Alejandro M. Estévez y Alejandra Páez Arenas

**37**

## **Autoridades**

**Dr. Alberto Ángel Fernández**

Presidente de la Nación

**Lic. Santiago Andrés Cafiero**

Jefe de Gabinete de Ministros

**Dra. Ana Gabriela Castellani**

Secretaria de Gestión y Empleo Público

**Dr. Alejandro Miguel Estévez**

Subsecretario del INAP

# Índice

---

Prólogo	6
1. Introducción: El Enfoque Narrativo de Políticas Públicas (ENPP)	12
2. Breve historia del surgimiento y desarrollo del ENPP	14
3. El ENPP: Forma y contenido de las Narrativas de Políticas Públicas	17
4. Los supuestos centrales del ENPP	20
5. Los tres niveles de análisis	22
6. El Nivel Micro del ENPP: <i>Homo Narrans</i>	24
7. El Nivel Meso del ENPP: <i>Agora Narrans</i>	35
8. La consistencia interna y las interrelaciones teóricas del ENPP	51
9. ¿El ENPP es lo suficientemente claro como para estar equivocado? Respuestas del enfoque a algunas críticas y malentendidos	55
10. El ENPP y la construcción de una red de investigadores	60
11. La ubicación del ENPP en la literatura de políticas públicas	63
12. Algunas conclusiones sobre el futuro del ENPP	67
Referencias	70

# Prólogo

Los procesos de políticas públicas conforman un campo de estudio sobre las interacciones que ocurren a lo largo del tiempo entre las políticas públicas y los actores circundantes (individuos y organizaciones), los acontecimientos, los contextos y los resultados (Weible, 2018). Los nuevos estudiantes y los investigadores experimentados analizan los procesos de políticas públicas en una amplia variedad de formas: desde niveles locales a globales de gobernanza, desde estudios de casos únicos hasta múltiples, y así sucesivamente. El resultado de tales estudios ha sido la acumulación de conocimiento sobre descubrimientos y creaciones que combinan cuidadosamente una comprensión generalizada con otra localizada. Este campo de estudio ha evolucionado y madurado a lo largo de décadas hasta convertirse en uno de los abordajes más establecidos para el estudio del gobierno y la política.

El desafío de estudiar los procesos de políticas públicas está en sus características complejas y multifacéticas. Este desafío se puede encarar desde muchas y diferentes perspectivas, cada una de las cuales puede proporcionar información y conocimientos útiles sobre los procesos de políticas públicas en una localidad en particular o en varias localidades. Estas distintas perspectivas se reflejan a menudo en enfoques o teorías, que ofrecen representaciones de algún aspecto del proceso de políticas públicas a través de interrelaciones expresadas explícitamente, tales como hipótesis o proposiciones (ibíd.). A lo largo de la historia del estudio de los procesos de políticas públicas, siempre han convivido varios enfoques y teorías, algunos de los cua-

les han surgido y desaparecido, así como otros han perdurado y evolucionado en el tiempo. Uno de los enfoques relativamente más nuevos es el Enfoque Narrativo de Políticas Públicas (ENPP) o Narrative Policy Framework (NPF).

Creado por Mark McBeth, Elizabeth Shanahan y Michael Jones, el ENPP surgió en respuesta a una brecha y a una necesidad percibidas en la literatura sobre el estudio de las narrativas dentro de los procesos de políticas públicas (Shanahan *et al.*, 2018). Por supuesto que los investigadores de los procesos de políticas públicas han realizado estudios de calidad y en una variedad de formas sobre las narrativas durante décadas (por ej., Roe, 1994). En comparación con los esfuerzos previos, el ENPP se esmera por ofrecer una aproximación más estructurada que tiende a establecer formas de conocimiento generalizables, y que se construye a partir de diferentes supuestos ontológicos, epistemológicos y metodológicos (Durnová y Weible, 2020). Esto implica, entre otras cosas, definiciones conceptuales detalladas que sirven para categorizar los diferentes personajes que interpretan los actores en los procesos de políticas públicas (por ej., villanos, héroes y víctimas). También involucra a la imagen y a las interacciones de estos personajes al dar forma (o moldear) y al ser moldeados por los cambios de la política y las funciones de gobierno, desde la adopción de políticas públicas hasta la formación de coaliciones. Considerando todo lo expresado hasta ahora, la mayor contribución del ENPP puede haber sido acercar las narrativas al centro de atención de los estudios del proceso de políticas públicas, y plantear nuevas preguntas sobre cómo estudiarlas.

Lo emocionante de este artículo de Alejandro M. Estévez y Alejandra Páez Arenas es su traducción e interpretación pionera del ENPP. Esto hará que el ENPP sea accesible para nuevos públicos y lectores y, de este modo, también lo será para nuevos escenarios y preguntas. Además, este artículo refleja el espíritu de la investigación sobre los procesos de políticas públicas, un campo en constante evolución mediante una amalgama de interpretaciones y conocimientos provenientes de sus diversos colaboradores. Sería ideal que este artículo condujera a nuevas investigaciones que contribuyan a nuestra comprensión de los procesos de políticas públicas y nos ayuden a informar sobre ellos para el mejoramiento de la sociedad.

La posibilidad de transferir el análisis del ENPP a distintos contextos está basada en su estructura conceptual y metodologías relacionadas que facilitan a los investigadores el estudio directo o indirecto de casos a través de las dimensiones de espacio y tiempo. Esto requiere de una investigación reflexiva, equilibrada y rigurosa. Como enfoque teórico y metodológico, no buscamos aplicar el ENPP de manera irreflexiva o insensible en un estudio de caso, pasando por alto cuestiones importantes o distorsionando nuestra interpretación de las condiciones locales. Todo enfoque teórico iluminará un área que puede ser observada, y sobre la que se puede recopilar y comprender información. La pregunta principal es si el resultado obtenido es significativo y si ofrece una interpretación válida y creíble, entre otros criterios de evaluación. Al aplicar el ENPP como lente teórica, se corre un riesgo, pero esto es algo que no podemos evitar. Aun así, este riesgo se puede reducir, por ejemplo, manteniendo una fuerte contextualización en cualquier estudio, eludiendo la utilización del ENPP como una lente rígida o exenta de adaptación, y manteniendo a la vanguardia de la investigación el pensamiento crítico y creativo. Si es factible y existen las capacidades de investigación necesarias, combinar el ENPP con otros enfoques ayuda en la protección contra la tenacidad teórica y el sesgo de confirmación.

Por último, posiblemente el mayor impacto que puede tener el artículo de Alejandro M. Estévez y Alejandra Páez Arenas sea su potencial para vincular y unir a la comunidad global de investigadores de políticas públicas. El crecimiento de esta disciplina científica depende de la comunidad de investigadores y de sus contribuciones. Estas contribuciones provienen de las diversas preguntas que se formulan los investigadores y de los diferentes escenarios en los que las formulan, de las maneras en que buscan comprender el mundo, y de la forma en que abordan el equilibrio entre teoría y práctica. En otras palabras, este artículo contribuye a sentar las bases para una comunidad más diversa de investigadores y hace su aporte en el avance significativo de la investigación del proceso de políticas públicas.

Christopher M. Weible

Profesor e investigador de la School of Public Affairs,  
University of Colorado Denver



## Referencias

- Durnová, A., y Weible, C. M. (2020). Tempest in a teapot? Toward new collaborations between mainstream policy process studies and interpretive policy studies. *Policy Sciences*.
- Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press.
- Shanahan, E. A., Jones, M. D., McBeth, M. K. y Radaelli, C. M. (2018) The Narrative Policy Framework. *Theories of the Policy Process*, 173—213. Routledge.
- Weible, C. M. (2018). Introduction: The scope and focus of policy process research and theory. *Theories of the Policy Process*, 1—13. Routledge.

# Autores

## **Alejandro M. Estévez**

Director Institucional del INAP, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Posdoctor en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Ph.D. en Administración Pública de la Université du Québec, Canadá.

## **Alejandra Páez Arenas**

Investigadora del INAP. Licenciada y Profesora en Ciencia Política (UBA). Docente en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Como investigadora cuali-cuantitativa, ha diseñado, desarrollado y participado en distintos proyectos de investigación nacionales e internacionales.

## Resumen

El objetivo de esta publicación es presentar el Enfoque Narrativo de Políticas Públicas (ENPP), exponiendo los elementos teóricos, conceptuales y metodológicos que lo caracterizan en su nivel actual de desarrollo, así como sus posibilidades de desarrollo a futuro. El ENPP es uno de los más recientes enfoques teóricos para la investigación del proceso de políticas públicas, y sitúa a las narrativas en el centro de sus preocupaciones analíticas y empíricas. A través del estudio de las narrativas de políticas públicas, el ENPP abre la posibilidad de conocer diferentes realidades construidas que le dan sentido a la vida de los individuos, los grupos y las sociedades de las que forman parte. A su vez, aporta herramientas teóricas que buscan enriquecer el análisis de las políticas públicas, así como algunos conceptos que se orientan hacia la aplicación práctica, y están dirigidos principalmente a encontrar posibles soluciones a los problemas de políticas públicas.

## Palabras clave

Investigación del Proceso de Políticas Públicas, Análisis de Políticas Públicas, Teorías y Enfoques del Proceso de Políticas Públicas, Enfoque Narrativo de Políticas Públicas, Narrativas de Políticas Públicas.

## Abstract

The purpose of this publication is to present the Narrative Policy Framework (NPF), by exposing its theoretical, conceptual and methodological features at its current level of development, as well as its future development possibilities. The NPF is one of the most recent theoretical frameworks for public policy process research, and it places narratives at the centre of its analytical and empirical concerns. By the study of policy narratives, the NPF allows to know different constructed realities that give meaning to the lives of individuals, groups and their societies. In addition, the NPF provides theoretical tools to enrich the analysis of public policies, as well as some practically oriented concepts, which are mainly aimed at finding solutions to public policy problems.

## Key words

Public Policy Process Research, Public Policy Analysis, Theories and Frameworks of the Public Policy Process, Narrative Policy Framework, Policy Narratives.

# Introducción: El Enfoque Narrativo de Políticas Públicas (ENPP)

EL ENFOQUE NARRATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (ENPP) o *Narrative Policy Framework (NPF)*, cuyos fundadores son Mark McBeth, Michael Jones y Elizabeth Shanahan, es uno de los más recientes enfoques teóricos para la investigación del proceso de políticas públicas. Y como tal, en el año 2014, fue incluido en la tercera edición de la publicación de Paul Sabatier, junto a Christopher Weible, *Theories of the Policy Process*.

Según lo expresan sus fundadores en la publicación recién mencionada:

El *Narrative Policy Framework (NPF)* es una nueva teoría del proceso de políticas públicas cuya pregunta central dirige una mirada empírica hacia la veracidad de la afirmación sobre el poder de las narrativas, es decir, [se pregunta:] ¿Las narrativas desempeñan un papel importante en el proceso de políticas públicas? (McBeth, Jones y Shanahan, 2014).

El ENPP afirma el valor de comprender el poder de las narrativas de políticas públicas por dos razones fundamentales. En primer lugar, el contexto de una sociedad postindustrial, con su necesidad insaciable de consumismo y marketing, ha dado lugar al surgimiento de emprendedores de políticas públicas, quienes invierten una energía considerable en convertir a los debates de políticas públicas en batallas entre narrativas rivales (McBeth y Shanahan, 2004). En segundo lugar, en un mundo en el que las políticas públicas se comunican en tiempo real a través

de Facebook, Twitter, YouTube, y canales de noticias las 24 horas, las narrativas de políticas públicas tienen amplio alcance y su difusión resulta casi instantánea.

Por otra parte, es innegable que las narrativas constituyen un fuerte centro de atención para los políticos y estrategas. Por lo general, se acepta que tanto la forma en que se cuente la historia, como las acciones y medidas que se tomen, son importantes para el éxito de la política pública. El expresidente de los Estados Unidos, Barack Obama, lo expresó en estos términos:

El error de mi primer período (...) fue creer que este trabajo sólo consistía en adoptar las políticas correctas. Y eso es importante. Pero la naturaleza de este oficio también es *contarle* al pueblo estadounidense una historia que les dé un sentido de unidad y propósito y optimismo, especialmente en tiempos difíciles (Boerma, 2012).

Rescatamos esta cita de Obama por tratarse de uno de los políticos contemporáneos que ha hecho un uso más intensivo y eficaz de las narrativas. En ella, queda clara su visión sobre las narrativas de políticas públicas como herramientas poderosas que pueden dar forma a las realidades y a las emociones de la gente. A su vez, esta cita también nos abre la perspectiva de poder conocer —a través del estudio de las narrativas— diferentes realidades construidas que le dan sentido a la vida de los individuos, los grupos y las sociedades de las que forman parte.

A continuación, incluimos una síntesis sobre el surgimiento y desarrollo del enfoque teórico del ENPP.



## Breve historia del surgimiento y desarrollo del ENPP

Tal como relatan sus fundadores en el artículo incluido en el libro de Sabatier y Weible (2014), el trabajo previo que llevó al desarrollo del ENPP comenzó en los años posteriores a la publicación de la primera edición del mismo título de Paul Sabatier (1999b).

Si bien *Theories of the Policy Process* (Sabatier, 1999b) fue reconocida desde sus comienzos como una compilación de teorías novedosas sobre el proceso de políticas públicas (Theodoulou, 2001), algunos autores también le adjudicaron una cierta exclusividad (Dudley *et al.*, 2000), producto de la cual habrían quedado fuera de la primera edición los enfoques constructivistas (Dudley, 2000) y postpositivistas (Parsons, 2000). Mientras, en la visión de Sabatier, tales enfoques no reunían las condiciones mínimas necesarias para poder ser incluidos en la publicación. A pesar de las diferentes posturas, según los fundadores del ENPP, tanto las críticas de Dudley y Parsons a Sabatier como la respuesta de Sabatier (2000; Sabatier y Schlager, 2000), abrieron el camino para el surgimiento del ENPP.

De hecho, en la primera edición de *Theories of the Policy Process*, Sabatier (1999a) delineó algunas pautas —en base a su experiencia con el Enfoque de las Coaliciones Defensoras (ECD)— a fin de que sirvieran como guía en el desarrollo de nuevas teorías. Estas pautas incluían:

- a) diseñar un enfoque o teoría que fuera «lo suficientemente claro como para demostrar que está equivocado»,

- b) «hacer que sus conceptos sean lo más abstractos posible»,
- c) «desarrollar un modelo coherente del individuo»,
- d) «trabajar en la consistencia interna y en las interrelaciones»,
- e) «pensar el proceso causal»,
- f) «desarrollar un programa de investigación a largo plazo que incluya elaboraciones teóricas y testeos empíricos para una red de investigadores», y
- g) «si fuera posible, utilizar múltiples teorías».

La inclusión de estas pautas en la primera edición y la defensa que Sabatier (2000) realizó frente a las críticas a su publicación, apoyándose principalmente en la primera de ellas, conocida como «lo suficientemente claro como para estar equivocado» (*Clear enough to be wrong*), desempeñaron un papel decisivo en la elaboración del ENPP. Tal es así que estas pautas fueron retomadas en varios de los artículos publicados por sus fundadores.

Con el paso del tiempo, la pauta orientadora recién mencionada se convirtió en emblemática. Y como tal, fue retomada en el artículo «*A Narrative Policy Framework: clear enough to be wrong?*» (Jones y McBeth, 2010), que apareció en el *Policy Studies Journal*, publicación periódica habitualmente utilizada para la difusión de teorías de reciente creación sobre el proceso de políticas públicas. Por otra parte, cabe destacar la importancia de este artículo para el ENPP, ya que a través de este, el *Narrative Policy Framework* se presentó frente a la comunidad académica, dando a conocer su nombre.

Para dar un ejemplo más de la continua puesta en vigencia de las pautas orientadoras de Sabatier por parte de los fundadores del ENPP, cabe citar el artículo ya mencionado (McBeth, Jones y Shanahan, 2014), que se publicó en la tercera edición de *Theories of the Policy Process* (Sabatier y Weible, 2014), del cual hemos realizado una adaptación para presentar al ENPP en este número de CUINAP. En este artículo —cuya versión adaptada exponemos a continuación—, los fundadores del ENPP organizaron la estructura y el contenido de la publicación, teniendo presentes las pautas de Sabatier, incluso utilizando algunas de ellas como subtítulos. De esta forma, buscaron demostrar hasta qué punto estas guías para el diseño de nuevas

teorías fueron tenidas en cuenta por el ENPP a la hora de articular su aproximación científica al estudio de las narrativas de políticas públicas construidas socialmente.





## El ENPP: Forma y contenido de las Narrativas de Políticas Públicas

Los estudios sobre las narrativas las describen con frecuencia en relación con su contenido y con su forma. Mientras el «contenido» no requiere mayor especificación, cabe aclarar que, al hablar de la «forma», los estudios suelen referirse a la estructura de las narrativas. A diferencia de lo que en general sostiene el postpositivismo<sup>1</sup>, según el cual la forma y el contenido son únicos, el ENPP adopta una interpretación estructuralista de las narrativas, al afirmar que estas presentan elementos narrativos generalizables en su forma, que se pueden aplicar a diferentes contextos de políticas públicas (M. Jones y McBeth, 2010; M. Jones, McBeth y Shanahan, 2014). Asimismo, mientras los postpositivistas aseguran que todo contenido narrativo es único (Fischer, 2003), el ENPP resuelve este problema de relativismo narrativo, estudiando empíricamente el contenido de las narrativas de políticas públicas en relación con la estrategia y los sistemas de creencias.

---

<sup>1</sup> Cabe aclarar que el artículo de McBeth, Jones y Shanahan incluye bajo esta denominación tanto al «constructivismo» de Dudley (2000) como al «postpositivismo» de Parsons (2000). La razón que alegan los fundadores del ENPP para agruparlos bajo una misma terminología es la gran similitud de conceptos que encuentran entre ambos enfoques.

## 3.1. Forma: Definición de una Narrativa de Políticas Públicas

Como se señaló anteriormente, el ENPP asume una postura estructuralista al definir la forma de las narrativas de políticas públicas como narrativas específicas que tienen elementos aplicables a diferentes contextos a través del espacio y del tiempo (M. Jones y McBeth, 2010; Shanahan, Jones y McBeth, 2011). Los cuatro elementos centrales de las narrativas de políticas públicas son los siguientes:

1. **ESCENARIO (SETTING):** Las narrativas siempre guardan alguna relación con problemas de políticas públicas y están situadas en contextos específicos de políticas públicas. El escenario de una narrativa consiste en fenómenos resultantes de las políticas públicas, tales como los límites legales y constitucionales, la geografía, la evidencia científica, las condiciones económicas, las normas acordadas y otras características, sobre las que la mayoría de los actores están de acuerdo en que forman parte de las consideraciones que es preciso asumir al actuar en un área de políticas públicas en particular. Como en el escenario de una obra de teatro, la «utilería» (es decir, la legislación, la evidencia, la geografía, etc.) a menudo se da por sentado. Sin embargo, a veces se convierte en el punto central de una Narrativa de Políticas Públicas.
2. **PERSONAJES:** Las narrativas de políticas públicas deben tener al menos un personaje. Como en cualquier buena historia, puede haber víctimas que resulten dañadas, villanos que hacen daño, y héroes que dan o prometen alivio al daño y una solución al problema (Ney, 2006; Stone, 2012; Verweij *et al.*, 2006).
3. **TRAMA O ARGUMENTO:** Al establecer las relaciones entre los personajes y situarlos en el escenario de las políticas públicas, la trama proporciona la dirección o el sentido de la acción y habitualmente presenta un inicio, un desarrollo y un final (Abell, 2004; Somers, 1992).
4. **MORALEJA:** Las narrativas también promueven una solución de políticas públicas. En términos de la narrativa, nos referimos a esta solución como la moraleja de la historia (Stone, 2012; Ney y Thompson, 2000; Verweij *et al.*, 2006).

Los estudios más recientes del ENPP afirman que, para poder ser considerada como una narrativa de políticas públicas, la narrativa en cuestión debe presentar al menos un personaje y hacer alusión a una preferencia o postura de políticas públicas (Shanahan *et al.*, 2013, 457).

## 3.2. Contenido: Creencias y Estrategias de Políticas Públicas

Los debates de políticas públicas se dan en contextos únicos y ricos en diferencias. Si estamos analizando un caso de políticas públicas en un país federal, es muy probable que las narrativas tengan contenidos distintos según el nivel analizado (nacional, provincial o municipal). Cada nivel puede mostrar una estrategia narrativa distinta. El contexto diferente de cada nivel es un condicionante fundamental de la narrativa de los actores. Quienes sostienen que una determinada política pública tiene impacto en el nivel nacional, argumentarán que la decisión debe recaer en funcionarios de nivel nacional. Y quienes sostengan que los afectados son del nivel provincial, demandarán capacidad de decisión de los funcionarios locales. Por ello siempre hay que considerar que los contextos son únicos y específicos.



# 4

## Los supuestos centrales del ENPP

En el centro de casi todas las principales escuelas de pensamiento, marcos o enfoques científicos, se encuentran un conjunto de supuestos básicos que, si se demuestra su falsedad, plantearían problemas sustanciales al enfoque. Por ejemplo, si uno encontrara que el actor racional como supuesto de la economía es falso, la ciencia económica se vería seriamente afectada.

El ENPP ha podido identificar como supuestos básicos los siguientes:

1. **CONSTRUCCIÓN SOCIAL:** Aunque existe una realidad poblada por objetos y procesos independientes de las percepciones humanas, también es cierto que los significados de esos objetos y procesos varían según cómo los perciban los seres humanos. En este contexto, la «construcción social» se refiere a los significados variables que los individuos o grupos asignan a varios objetos o procesos asociados con las políticas públicas.
2. **RELATIVIDAD LIMITADA:** Las construcciones sociales de los objetos y procesos relacionados con las políticas públicas varían hasta el punto de crear diferentes realidades de políticas públicas. Sin embargo, esta variación está limitada (por ejemplo, por sistemas de creencias, ideologías, normas, etc.), y de este modo, no sucede al azar.
3. **ELEMENTOS ESTRUCTURALES GENERALIZABLES:** El ENPP asume una postura estructuralista, caracterizando a las narrativas a través de estructuras específicas y generalizables, como los argumentos y los personajes, que se pueden identificar en múltiples contextos narrativos.

4. OPERACIÓN SIMULTÁNEA EN TRES NIVELES: El ENPP divide el análisis de las narrativas de políticas públicas en tres categorías que interactúan entre sí: micro (nivel individual), meso (nivel grupal y de coalición) y macro (nivel cultural e institucional). Las narrativas de políticas públicas operan simultáneamente en los tres niveles.
5. *HOMO NARRANS*, EL MODELO DEL INDIVIDUO: Se asume que la narrativa desempeña un papel central en la forma en que los individuos procesan la información, se comunican y razonan.

Tres de los supuestos del ENPP provienen de enfoques académicos de larga trayectoria (1, 2 y 3), uno se asume sólo por razones prácticas (4), y el último se basa en el desarrollo de investigación empírica (5). Todos estos supuestos combinados constituyen las bases para la aproximación del ENPP al estudio de las políticas públicas.

## Los tres niveles de análisis

Tal como se señala en el supuesto N.º 4, el ENPP asume que las narrativas de políticas públicas operan simultáneamente en tres niveles de análisis. En gran medida, estos niveles se delimitan con el propósito de definir el alcance y ofrecer orientación sobre las unidades de análisis que le interesan al investigador en cada caso. En el nivel micro, el investigador está interesado en el individuo y en la forma en que los individuos informan y son informados por las narrativas de políticas públicas. En el nivel meso, el investigador también está interesado en las narrativas, pero las estudia en relación con la utilización que hacen de ellas grupos y coaliciones defensoras que operan en un subsistema de políticas públicas. Por último, en el nivel macro, el investigador está interesado por estudiar el modo en que las narrativas, que están arraigadas en culturas e instituciones, dan forma a las políticas públicas. LA TABLA 1 resume los tres niveles de análisis.

TABLA 1-Los tres niveles de análisis del ENPP

	Micro	Meso	Macro
<b>Unidad de análisis</b>	Individuo	Grupo/coalición	Institución/ cultura
<b>Variables centrales del ENPP</b>	<i>Narrativa de políticas públicas</i> Escenario Personajes Trama/argumento Moraleja	<i>Narrativa de políticas públicas</i> Escenario Personajes Trama/argumento Moraleja	<i>Narrativa de políticas públicas</i> Escenario Personajes Trama/argumento Moraleja

	Mícro	Meso	Macro
<b>Principales conceptos de otras teorías</b>	Sistemas de creencias Canonicidad y brecha (In)congruencia Transporte narrativo Confianza en el narrador	Sistemas de creencias Giro demoníaco/angelical Manipulación política Aprendizaje de políticas públicas Opinión pública Alcance del conflicto	Sin especificar
<b>Métodos aplicables conocidos</b>	Experimentos, entrevistas, grupos focales, análisis de cluster	Análisis de contenido, análisis de red, elección racional	Análisis histórico, estudios del desarrollo político estadounidense
<b>Potenciales fuentes de datos</b>	Encuestas, transcripciones	Textos escritos, discursos, videos	Archivos, fuentes secundarias, artefactos u objetos históricos originales



## El Nivel Micro del ENPP: *Homo Narrans*

Para cumplir con las pautas establecidas por Sabatier (1999a) y poder ser considerado como un enfoque de políticas públicas, el ENPP debe especificar con claridad su modelo del individuo (Schlager, 1999, 2007). «*Homo narrans*» es el nombre que el ENPP le da al modelo del individuo, y se asocia con diez postulados derivados de teorías establecidas y de resultados de investigaciones previas, en una serie de campos académicos, particularmente en Psicología (Kahneman, 2011), en Ciencia Política (B. Jones, 2001; Lodge y Taber, 2013), en Derecho (Kahan y Braman, 2006; Kahan *et al.*, 2007) y en el estudio interdisciplinario de la narrativa (Herman, 2003a). La mejor manera de comprender el modelo *homo narrans* es como modelo psicológico evolutivo del individuo. Este modelo reconoce y pone a prueba la primacía de la afectividad y de la narración en los procesos cognitivos y en la toma de decisiones. En conjunto, los siguientes diez postulados son la base para el quinto supuesto, previamente identificado en la sección sobre «Los supuestos centrales del ENPP». Y a su vez, este quinto supuesto constituye la base para el estudio de las narrativas de políticas públicas en los niveles meso y macro.

1. **RACIONALIDAD LIMITADA:** Apoyándose en la obra clásica de Herbert Simon (1947), el ENPP entiende que los individuos toman decisiones bajo condiciones de tiempo e información limitada. En tales condiciones, los individuos se dan por satisfechos o simplemente se conforman con una alternativa aceptable.
2. **HEURÍSTICA:** Dada esta racionalidad limitada, para procesar la información y facilitar la toma de decisiones, los individuos confían en atajos de información.



Estos accesos rápidos, conocidos como *heurística*, si bien pueden ser muchos, están basados en fenómenos tales como la información disponible en ese momento, la experiencia pasada, la habilidad y el entrenamiento, y los sesgos biológicos (B. Jones, 2001, 71-75; Kahneman, 2011, 109-255).

3. PRIMACÍA DE LA AFECTIVIDAD: Como advierte el politólogo Bryan Jones, las emociones desempeñan un papel decisivo al centrar la atención de la cognición humana en «resaltar lo que es importante y establecer prioridades» (2001, 73-74). En este contexto, la emoción —denominada «afectividad» en el lenguaje académico— es el valor que un individuo le asigna a los estímulos. Investigaciones recientes apoyan la observación de Jones, encontrando que esta asignación de valor de positivo a negativo —que también puede ser neutral— tiene lugar entre 100 y 250 milisegundos antes de la cognición (Lodge y Taber, 2007, 16; Lodge y Taber, 2005; J. P. Morris *et al.*, 2003). En síntesis, la afectividad o las emociones preceden a la razón.
4. DOS TIPOS DE COGNICIÓN: Según el psicólogo Daniel Kahneman (2011), la cognición —o, simplemente, el pensamiento— puede caracterizarse como una operación simultánea, aunque no de la misma forma, al interior de dos sistemas (Druckman y Lupia, 2000). El primero, Sistema 1, hace referencia a procesos de pensamiento inconscientes, involuntarios y automáticos con los que nacemos (como notar movimientos repentinos en nuestra visión periférica) o que aprendemos a través de la práctica prolongada (como  $2 + 2 = 4$ ) (Kahneman, 2011, 20-23). La inmensa mayoría de la cognición humana es manejada por el Sistema 1, que sirve para informar o alertar al Sistema 2 a través de señales afectivas (por ejemplo, miedo, ira, etc.). Como el Sistema 1, la cognición del Sistema 2 también está siempre activa, pero se ha preparado evolutivamente para operar en una modalidad de bajo esfuerzo, a fin de ahorrar energía hasta que se le pida intervención. Cuando interviene, el Sistema 2 centra la atención en tareas cognitivas más complicadas, que superan la capacidad del Sistema 1. Estas operaciones son de distinto tipo, pudiendo incluir, por ejemplo, resolver una ecuación matemática compleja, seguir instrucciones de cocina, o intentar determinar si alguien está diciendo la verdad. Es importante destacar que los individuos no pueden realizar múltiples operaciones del Sistema 2 de manera

simultánea, es decir, deben realizar estas tareas una a continuación de la otra. Aunque el Sistema 2 pueda reacondicionar al Sistema 1 a través de la actualización, el Sistema 1 es muy resistente al cambio, y además funciona como modo predeterminado (o *default*) de cognición humana.

5. **COGNICIÓN AFECTIVA (*HOT COGNITION*):** En las políticas públicas, todos los conceptos y objetos sociales y políticos pueden entenderse como —efectiva o potencialmente— cargados de afectividad (Lodge y Taber, 2005; J. P. Morris *et al.*, 2003). Si un concepto u objeto no les es familiar, los individuos realizarán una búsqueda para asignarle afectividad, de acuerdo con su comprensión previa del mundo. Cuando los conceptos o impresiones mentales de los objetos se activan cognitivamente o encuentran un lugar en la comprensión previa del mundo que tienen los individuos, sucede lo mismo con sus anexos afectivos (*affective attachments*) del Sistema 1 (Redlawsk, 2002, 1023).
6. **SESGO DE CONFIRMACIÓN Y DESCONFIRMACIÓN:** Los individuos presentan un sesgo de confirmación cuando otorgan un mayor peso a la evidencia congruente con sus antecedentes —creencias, conocimientos, etc.— que a la evidencia incongruente (Taber y Lodge, 2006), y procesan más rápido los estímulos congruentes que los incongruentes (Lodge y Taber, 2005). Asimismo, los individuos presentan un sesgo de desconfirmación cuando argumentan en contra de la evidencia incongruente con sus antecedentes (Taber y Lodge, 2006) y les lleva más tiempo procesar que la evidencia congruente (Lodge y Taber, 2005; Weston, 2008).
7. **EXPOSICIÓN SELECTIVA:** Los individuos seleccionan fuentes, datos e información congruentes con aquello en lo que ya creen (Kunda, 1990, 495; Taber y Lodge, 2006). Los fundadores del ENPP ponen un ejemplo de esta conducta cuando dicen que, por lo general, a los conservadores les gusta ver medios de comunicación de filosofía conservadora, mientras los liberales prefieren consumir información proveniente de medios afines al liberalismo (Stroud, 2008).
8. **COGNICIÓN PROTECTORA DE LA IDENTIDAD:** La exposición selectiva, el sesgo de confirmación y el sesgo de desconfirmación están condicionados por los conocimientos y las creencias previas, y son utilizados por los individuos de manera tal que se proteja su identidad previa, o quienes ellos creían ser con anterioridad

- (Kahan *et al.*, 2007). Aquellos que tienen las actitudes previas más fuertes, en especial aquellos con niveles altos de conocimiento y sofisticación política, utilizan lo que saben para proteger sus antecedentes (Taber y Lodge, 2006).
9. PRIMACÍA DE GRUPOS Y REDES: Los individuos no procesan la información en el vacío. Las redes y grupos sociales, profesionales, familiares y culturales en los que se encuentran inmersos, desempeñan un papel esencial en ayudarlos a asignar afectividad a los conceptos y objetos sociales y políticos (Kahan y Braman, 2006; Kurzban, 2010). En síntesis, los individuos acuden a sus relaciones y asociaciones de confianza para que les ayuden a darle sentido al mundo.
  10. COGNICIÓN NARRATIVA: El psicólogo Donald E. Polkinghorne (1988) expresa que la narrativa es la forma principal mediante la cual los seres humanos le dan sentido al mundo y se ubican dentro de él. De este modo, la narrativa le otorga significado a la existencia humana. En relación con los nueve postulados anteriores, de manera exógena (o externa) al individuo, la narrativa sirve como principal dispositivo para la comunicación dentro y entre grupos y redes. Y de manera endógena (o interna) al individuo, la narrativa sirve como medio privilegiado para organizar pensamientos, recuerdos, afectividad y otras formas de cognición (Berinsky y Kinder, 2006; M. Jones y Song, 2014). En términos académicos, la narrativa es la heurística preferida utilizada por todos para encontrarle sentido al mundo, ya que establece vínculos fundamentales entre los tipos de cognición de los Sistemas 1 y 2. Para decirlo de manera sencilla, *la gente cuenta y recuerda historias*.

Partiendo del modelo del *individuo homo narrans*, el ENPP formula la hipótesis empíricamente contrastable de que las narrativas desempeñan un papel importante en los resultados, procesos y diseños de políticas públicas.

## 6.1. Aplicaciones del Nivel Micro

La TABLA 2 presenta una serie de hipótesis del ENPP a nivel micro, tal como fueron formuladas por M. Jones y McBeth (2010, 343–344) y Shanahan, Jones y McBeth

(2011), en relación con los siguientes temas: brecha (*breach*)<sup>2</sup>, inmersión narrativa, congruencia e incongruencia, confianza en el narrador, y fuerza de los personajes. La investigación para poner a prueba estas hipótesis se ha interesado principalmente por la forma en que las narrativas impactan a nivel individual sobre las preferencias, las percepciones de riesgo y la opinión en vinculación con áreas específicas de políticas públicas. Las metodologías aplicadas predominantemente en este nivel de análisis han sido diseños experimentales y diseños dentro de determinadas temáticas. Varias de las hipótesis que aparecen en la TABLA 2 aún no han sido puestas a prueba (es decir, H<sub>1</sub> y H<sub>4</sub>).

**TABLA 2-Nivel Micro del ENPP: Hipótesis y estudios pertinentes**

Hipótesis	Formulación y fuente	Investigaciones existentes
<b>H<sub>1</sub>: Brecha</b>	En la medida en que la brecha de una narrativa aumenta, mayor es su capacidad de persuasión para desplazar un orden discursivo predominante (Jones y McBeth 2010).	Ninguna
<b>H<sub>2</sub>: Inmersión narrativa</b>	En la medida en que la inmersión narrativa es mayor, es más probable que un individuo expuesto a esa narrativa sea persuadido por ella (Jones y McBeth 2010).	M. Jones (2014)

<sup>2</sup> Frente a un orden de cosas en el que casi no se presentan cambios, un mundo que es como debería ser, y en el que existen escasas razones para modificar actitudes o conductas, la «brecha» se aplica a las narrativas que cambian la forma en que vemos al mundo, y por lo tanto, quiebran la banalidad, violentan la norma, y rompen con lo que es esperable que suceda. El ENPP toma el concepto de la teoría narrativa (Bruner, 1991; Herman, 2002, 2003b).

Hipótesis	Formulación y fuente	Investigaciones existentes
<b>H<sub>3</sub>: Congruencia e incongruencia</b>	En la medida en que la percepción de congruencia aumenta, es más probable que un individuo sea persuadido por la narrativa (Jones y McBeth, 2010).	Husmann (2013); Lybecker, McBeth y Kusko (2013); McBeth, Lybecker y Garner (2010); M. Jones y Song (2013); Shanahan, McBeth y Hathaway (2011); Shanahan, Adams, Jones y McBeth (2014)
<b>H<sub>4</sub>: Confianza en el narrador</b>	En la medida en que la confianza en el narrador es mayor, es más probable que un individuo sea persuadido por la narrativa (Jones y McBeth, 2010).	Ninguna
<b>H<sub>5</sub>: La fuerza de los personajes</b>	La imagen que presenta la narrativa sobre sus personajes (héroes, víctimas, y villanos) tiene mayor influencia sobre las opiniones y preferencias de ciudadanos, funcionarios electos, y élites, que la información científica o técnica (Shanahan, Jones y McBeth 2011).	M. Jones (2010, 2013)

HIPÓTESIS DE NIVEL MICRO N.º 2: INMERSIÓN NARRATIVA. Al respecto, M. Jones (2014) descubrió que cuanto más se transporta o se expone una persona al ámbito de las narrativas sobre cambio climático, esa persona responde de forma más positiva al héroe de la historia, lo que a su vez conduce a una mayor predisposición para aceptar los argumentos y las soluciones que se defienden en la narrativa de políticas públicas.

HIPÓTESIS DE NIVEL MICRO N.º 3: CONGRUENCIA E INCONGRUENCIA. M. Jones y Song (2014) pusieron a prueba esta hipótesis en su estudio sobre las políticas de cambio climático y la opinión pública (*mass opinion*). Encontraron que los entrevistados

expuestos a narrativas como parte de tratamientos experimentales eran más propensos a reflejar cognitivamente la organización de la narrativa que se les presentaba si la narrativa era culturalmente congruente con sus marcos culturales previos. McBeth, Lybecker y Garner (2010) y Lybecker, McBeth y Kusko (2013) descubrieron en sus estudios sobre las actitudes hacia el reciclaje que las ideas de una persona sobre cómo ser un buen ciudadano eran congruentes con historias sobre el reciclado. Husmann (2013) encontró que, en Estados Unidos, tanto los liberales como los demócratas, al igual que las mujeres que participaron del estudio, apoyaban con mayor probabilidad políticas públicas en favor de los niños obesos si habían sido expuestos a narrativas sobre la obesidad congruentes con sus ideologías (Lakoff, 2002). Al poner a prueba las metáforas conservadoras y liberales sobre la crianza de los hijos de Lakoff (2002), Clemons, McBeth y Kusko (2012) descubrieron que las concepciones de los entrevistados acerca de la crianza eran parcialmente congruentes con las historias presentes en las políticas de obesidad elegidas por ellos. Por último, Shanahan, McBeth y Hathaway (2011) y Shanahan, Adams, Jones y McBeth (2014) encontraron que la incongruencia se puede superar en la medida en que las opiniones del entrevistado sean atraídas hacia la preferencia de políticas públicas descrita en la narrativa, y que este efecto se puede producir independientemente de cuáles sean los antecedentes del entrevistado.

**HIPÓTESIS DE NIVEL MICRO N.º 5: LA FUERZA DE LOS PERSONAJES.** En el nivel micro, se ha encontrado que los personajes desempeñan un papel importante en darle forma a las preferencias. Específicamente, M. Jones (2010, 2013) descubrió que el personaje del héroe es el principal conductor de la persuasión narrativa. En un estudio experimental sobre el papel que desempeñan las narrativas culturales en darle forma a las preferencias de políticas públicas relacionadas con el cambio climático, Jones encontró que, independientemente de sus antecedentes, los entrevistados tendían a presentar mayor afectividad positiva por los héroes que por otros personajes. Por otra parte, a medida que aumentaba la afectividad positiva por el héroe, también se incrementaba la predisposición de los entrevistados para aceptar los supuestos de la narrativa y las soluciones de políticas públicas asociadas. En este estudio, esto se traduce en que, cuanto más querían los entrevistados al héroe,

era mayor la probabilidad de que creyeran que el cambio climático era real y que planteaba una amenaza para el entrevistado y para la sociedad en general. Por lo tanto, mostraban mayor predisposición a tomar medidas para detenerlo y a apoyar las políticas públicas propuestas por la narrativa.

**TABLA 3-Nivel Micro del ENPP: Aplicaciones, métodos, y principales resultados**

Estudio	Aspecto del ENPP estudiado	Método	Principales resultados
Gray y Jones (2013)	Elementos narrativos	Entrevistas	Las posturas de una élite sobre las políticas públicas se pueden describir con eficacia utilizando los elementos centrales del ENPP
Husmann (2013)	Congruencia	Experimento	Tanto los entrevistados liberales como los demócratas apoyan las narrativas congruentes con sus ideologías
Shanahan, Congruencia McBeth, y Hathaway (2011)	Congruencia	Experimento	Las narrativas de políticas públicas de los medios de comunicación influyen de manera significativa sobre las opiniones congruentes e incongruentes

Estudio	Aspecto del ENPP estudiado	Método	Principales resultados
Shanahan, Adams, Jones y McBeth (2014)	Congruencia	Experimento	Los mecanismos causales intencionales influyen de manera significativa tanto sobre las opiniones congruentes como sobre las incongruentes
M. Jones (2010, 2013)	Personajes	Experimento	La afectividad positiva hacia los héroes les da forma a las preferencias y a las percepciones de riesgo de los entrevistados en relación con el cambio climático
M. Jones (2014)	Inmersión narrativa	Experimento	Cuanto más capaces sean los individuos de imaginarse una historia, responderán de manera más positiva al héroe, lo que facilitará la aceptación de las posturas de políticas públicas presentes en la narrativa
McBeth, Lybecker y Garner (2010); Lybecker, McBeth y Kusko (2013)	Congruencia	Encuestas	Los individuos eligen una historia congruente con sus preferencias como ciudadanos



Estudio	Aspecto del ENPP estudiado	Método	Principales resultados
McBeth <i>et al.</i> (2014)	Congruencia	Encuestas	Los ciudadanos comunes y los especialistas eligen una historia congruente con sus preferencias de ciudadanía
Clemons, McBeth y Kusko (2012)	Congruencia	Encuestas	Existe una congruencia parcial entre las metáforas sobre la crianza de los hijos de Lakoff y la selección de la historia

En la TABLA 3 se detallan las especificaciones de otros estudios del ENPP. Algunos de estos trabajos se orientaron según las hipótesis presentadas en la TABLA 2, y otros se apartaron de esas hipótesis. Entre los trabajos que se apartaron, Gray y Jones (2013) utilizan entrevistas cualitativas para describir historias sobre la libertad de expresión y la igualdad, que fueron relatadas por las élites en relación con la política de reforma del financiamiento de campañas en Estados Unidos. Los autores sostienen que, pese a ser descriptivo, el estudio señala la capacidad aún inexplorada que tiene el ENPP de empoderar a los ciudadanos, al describir narrativas rivales en áreas de políticas públicas complejas de una manera fácil de comprender para los ciudadanos, y al emplear una metodología que ellos mismos podrían utilizar fácilmente.

Cabe destacar que, si bien la investigación realizada hasta ahora en el nivel micro es incipiente, a diferencia de otros enfoques y teorías del proceso de políticas públicas más establecidos, el ENPP promueve y desarrolla activamente la investigación destinada a perfeccionar su modelo del nivel micro o del individuo (Sabatier, 2007). Las razones para hacerlo son simples. Si se busca entender cómo, cuándo y por qué las narrativas les dan forma a los procesos, diseños y resultados de políticas

públicas en los niveles meso y macro, es necesario comprender de manera precisa y ajustada cómo funciona la narrativa a nivel individual, para poder formular supuestos válidos en los niveles más altos del análisis.



## El Nivel Meso del ENPP: *Agora Narrans*

En la antigua Grecia, el *ágora* era el espacio físico y público donde los ciudadanos tomaban las decisiones necesarias para alcanzar un objetivo de política deseado, principalmente haciendo un uso vehemente y razonado de las narrativas. Actualmente, una gran cantidad de investigaciones sobre el proceso de políticas públicas se concentra en nuestro *ágora* moderno, conocido en la literatura especializada como el subsistema de políticas públicas. Construida sobre la base del *homo narrans*, la investigación a nivel meso del ENPP se centra en el papel que desempeñan las narrativas de políticas públicas en el *ágora*. Así, se denomina *agora narrans* al análisis que el ENPP realiza a nivel meso sobre la construcción y la comunicación estratégica de las narrativas por parte de coaliciones que buscan alcanzar un objetivo de política deseado. A continuación, se desarrolla el modelo conceptual del nivel meso, se definen sus principales conceptos, y por último, se detallan las hipótesis y aplicaciones existentes en este nivel.

### 7.1. Modelo conceptual del Nivel Meso

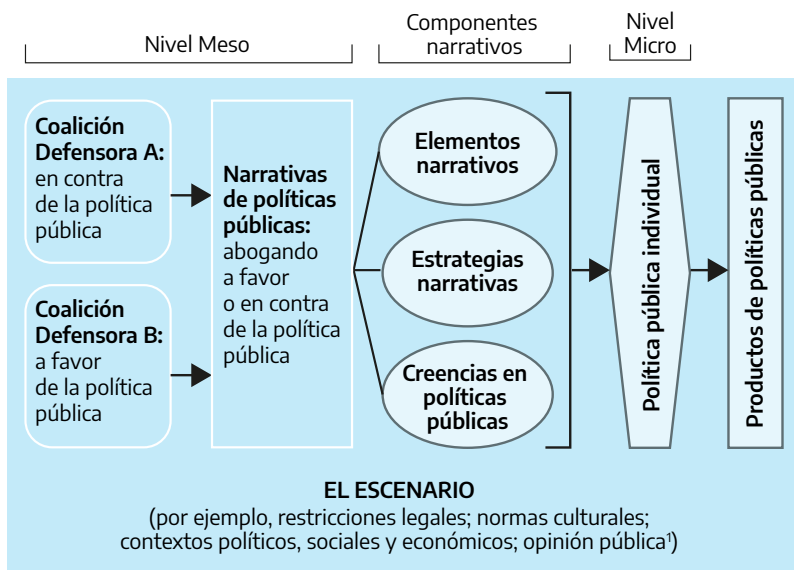
Siendo su unidad de análisis el subsistema de políticas públicas, se concibe al nivel meso del ENPP como a un sistema de políticas públicas. Tal como fueron descritos por von Bertalanffy (1968), los sistemas están compuestos por objetos o elementos que se encuentran organizados y relacionados entre sí, mientras son moldeados o se ven afectados de alguna otra forma por retroalimentaciones (*feedbacks*) ex-

ternas. ¿De qué manera arrojan luz estas ideas sobre la conceptualización del nivel meso del ENPP? En primer lugar, en la teoría de sistemas, los objetos son las partes componentes de un sistema, es decir, las variables de interés. Para el ENPP, estos objetos son las narrativas de políticas públicas. Pero en los sistemas de políticas públicas puede haber muchos objetos más, entre los que se pueden incluir variables estándar del proceso de políticas públicas, tales como recursos, notoriedad de la cuestión o asunto, instituciones y otras similares. En segundo lugar, en la teoría de sistemas, los objetos no están organizados aleatoriamente, sino que funcionan de manera coordinada. Para el ENPP, las narrativas de políticas públicas se organizan a través de coaliciones que comparten preferencias de políticas públicas. En tercer lugar, las relaciones entre los objetos al interior de un sistema constituyen la naturaleza dinámica del sistema. En el campo de estudio de las políticas públicas, a este concepto se lo denomina proceso de políticas públicas. Para el ENPP, las relaciones entre las narrativas se encuentran tanto en la coordinación de narrativas en forma y contenido al interior de una misma coalición, como en las diferencias entre narrativas de distintas coaliciones. Esto refleja el grado en el que los sistemas de políticas públicas pueden llegar a ser conflictivos. Por último, los sistemas tienen límites, lo que significa que existen dentro de un entorno o medio ambiente externo. En el ENPP, se entiende como medio ambiente al escenario. Los cambios en el escenario pueden modificar las narrativas, su organización en la coalición y su interrelación con otras narrativas de políticas públicas. En síntesis, la unidad fundamental de análisis en el nivel meso del ENPP es el subsistema de políticas públicas, y dicho enfoque operacionaliza las narrativas para comprender parte de la complejidad de la toma de decisiones del sistema de políticas públicas, dentro del contexto de los escenarios.

La FIGURA 1 ilustra la conceptualización del ENPP sobre cómo funcionan las narrativas de políticas públicas en el nivel meso. En este nivel, las coaliciones defensoras (que abarcan grupos de interés, ciudadanos individuales, funcionarios electos y medios de comunicación) despliegan narrativas que reflejan una preferencia compartida de políticas públicas. Las coaliciones rivales tienen distintas preferencias, que se expresan en narrativas de políticas públicas opuestas. Estas narrativas

rivales utilizan una combinación de componentes narrativos. La contribución del nivel meso del ENPP consiste en el análisis de la forma en que las coaliciones y sus miembros utilizan estos componentes. Los fundadores del ENPP ponen aquí un ejemplo cuando dicen que, si bien en las narrativas de ambas coaliciones se utilizan personajes, la narrativa de la Coalición Defensora A puede utilizar al gobierno federal como héroe, mientras la narrativa de la Coalición Defensora B utiliza como heroína a la industria privada. De manera similar, la Coalición Defensora A puede utilizar la estrategia narrativa de distribuir los costos entre los consumidores y concentrar los beneficios en los directivos de las empresas, mientras la Coalición Defensora B utiliza la estrategia narrativa de distribuir los costos entre los contribuyentes y concentrar los beneficios en el gobierno federal. Con respecto a las creencias en políticas públicas, el ENPP contempla la existencia de una estructura narrativa que permite poner a prueba los cambios en las creencias a lo largo del tiempo, tanto dentro de una coalición como entre diferentes coaliciones defensoras. En conjunto, estos componentes narrativos constituyen las bases fundamentales de las narrativas de políticas públicas. Como se dijo anteriormente, las narrativas rivales se organizan a través de coaliciones y se pueden poner a prueba para detectar diferencias y similitudes entre distintas coaliciones y al interior de una misma coalición, así como variación narrativa debido a cambios en el escenario. El objetivo final de las narrativas de políticas públicas rivales es influir en las preferencias, con el fin de conseguir productos de políticas públicas que les sean favorables.

FIGURA 1 - Modelo del Nivel Meso del ENPP



1 La opinión pública es considerada tanto externa como interna al subsistema de políticas públicas. Para un desarrollo detallado de la opinión pública y el ENEP, ver Shanavan, Jones, y McBeth (2011, 550—551)

Como se mencionó previamente, la conceptualización del nivel meso del ENPP no puede (y no debería) desvincularse del nivel de análisis micro. El *agora narrans* está centrado en la dinámica de las narrativas de políticas públicas al interior de una misma coalición y entre diferentes coaliciones, así como en la relación entre las narrativas de las coaliciones defensoras y los productos de políticas públicas. En síntesis, dentro del ENPP, el *agora narrans* destaca el papel que desempeñan las narrativas en la irresolubilidad (*policy intractability*), en el aprendizaje y en las decisiones de políticas públicas. A continuación, se definen los principales conceptos del nivel meso, y para finalizar esta sección, se presentan las hipótesis y aplicaciones existentes hasta el momento para este nivel.

SUBSISTEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. De manera similar a lo que hacen el Enfoque de las Coaliciones Defensoras (ECD)<sup>3</sup> (Weible, Sabatier y McQueen, 2009) y la Teoría del Equilibrio Puntuado (TEP)<sup>4</sup> (Baumgartner y Jones, 1993), el ENPP estudia, en el nivel meso, la formulación de políticas públicas al interior de los subsistemas. Los asuntos (*issues*) de políticas públicas dentro de los subsistemas están dominados por una coalición o son disputados por muchas. Los subsistemas de políticas públicas agrupan una variedad de actores (por ejemplo, funcionarios electos, grupos de interés, expertos, actores judiciales y medios de comunicación), quienes compiten dentro de coaliciones por controlar un asunto o cuestión de políticas públicas.

Aunque lo habitual entre los enfoques del proceso de políticas públicas y entre los trabajos del ENPP sea centrarse en el estudio de subsistemas individuales de políticas públicas, los fundadores del ENPP comentan que existe investigación en desarrollo que aconseja estudiar múltiples subsistemas o regímenes (May y Jochim, 2013) para fortalecer la comprensión del proceso de políticas públicas. En este sentido, M. Jones y Jenkins-Smith (2009) proponen un modelo topográfico en el que los subsistemas de políticas públicas son permeables y están conectados. En países de diseño federal, es probable que las narrativas de políticas públicas se muevan tanto *dentro* como *entre* los subsistemas, es decir, que circulen al interior de ellos así como que los atraviesen, tanto en el nivel nacional como el subnacional o el municipal.

EL ENPP Y LAS COALICIONES. Los estudiosos de la política siempre se han preocupado tanto por entender a las facciones como por limitar su impacto en los resultados de políticas públicas. Por ejemplo, en el Libro V de *La Política*, Aristóteles observa que tanto las facciones como el conflicto son inherentes a los gobiernos constitucionales. En el campo de las políticas públicas, también existe un interés considerable por las facciones, a las que se denomina «coaliciones». De hecho,

---

3 Para una descripción en mayor profundidad sobre el ECD, ver: Estévez y Esper (2008).

4 Para mayores precisiones sobre la TEP y su relación con el ENPP, ver la sección de este artículo titulada «La ubicación del ENPP en la literatura de políticas públicas».

muchas de las teorías establecidas del proceso de políticas públicas las consideran esenciales para poder comprender la formulación de las decisiones públicas.

En su publicación, Jenkins-Smith, St. Clair y Woods (1991) resumen dos de las líneas de investigación que resultan más relevantes para el ENPP. La primera puede denominarse «enfoque instrumental» y se centra en la clásica definición de la política de Harold Lasswell —«quién obtiene qué, cuándo y cómo» ([1936] 1990, 853)— como principal motor de la formación y el cambio de las coaliciones. Los mejores ejemplos de la aplicación de este enfoque al estudio de las coaliciones son las teorías de la elección racional y de la elección pública (Riker, 1962; Olson, 1965) y, más recientemente, el enfoque del proceso de políticas públicas del Análisis y Desarrollo Institucional (ADI)<sup>5</sup> (Ostrom, 1990, 2007, 2011). Aunque pueden existir diferencias menores, el núcleo del enfoque instrumental consiste en que el principal motor de la variación de las coaliciones es la persecución de intereses políticos y económicos por parte de sus miembros actuales y potenciales (Jenkins-Smith, St. Clair y Woods, 1991, 853 n2).

Sobre la segunda línea de investigación, los autores mencionados sostienen lo siguiente:

Los miembros de las coaliciones defensoras adhieren a «sistemas de creencias» jerárquicamente estructurados, en los cuales las creencias de mayor importancia (por ej., axiomas ontológicos y normativos fundamentales) restringen otras creencias y posturas de políticas públicas más específicas u operativas (Jenkins-Smith, St. Clair y Woods, 1991, 852).

El Enfoque de las Coaliciones Defensoras (ECD) es la teoría del proceso de políticas públicas que promueve predominantemente esta visión de la formación y el cambio de las coaliciones (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993; Sabatier y Weible, 2007; Weible, Sabatier y McQueen, 2009).

---

5 Para una descripción general del ADI, ver: (Mc Ginnis, 2011) y (Ostrom, 2011).



El ENPP acepta que probablemente estas dos maneras de comprender tanto la formación como el cambio de las coaliciones desempeñan un papel importante para las políticas públicas. En cuanto a la relación entre los sistemas de creencias y la formación y el cambio de coaliciones, el ENPP ha realizado grandes esfuerzos en su investigación. Shanahan, Jones y McBeth (2011), por ejemplo, se centran específicamente en las sinergias entre el ECD y el ENPP, generando estrategias para la medición de las narrativas de políticas públicas que operacionalizan la estabilidad, la fuerza y la cohesión de la creencia (Shanahan, Jones y McBeth, 2011, 546–547; Shanahan *et al.*, 2013). Asimismo, se descubre empíricamente que los medios de comunicación participan en las coaliciones de manera especial, ya que presentan creencias arraigadas y preferencias privilegiadas de políticas públicas (Shanahan *et al.*, 2008). Con relación al enfoque instrumental de la formación y el cambio de las coaliciones, el ENPP plantea la hipótesis de que algunos integrantes de las coaliciones utilizarán la percepción de costos y beneficios de forma manipuladora (Riker, 1986) para ampliar o contener la composición o la cantidad de miembros de la coalición a su favor (M. Jones y McBeth, 2010, 346). En conexión con los dos enfoques previamente mencionados sobre la formación y el cambio de las coaliciones, las próximas dos secciones exponen con más detalle la relación entre las estrategias y las narrativas de políticas públicas por un lado, y entre las creencias y las narrativas de políticas públicas por el otro.

## 7.2. Estrategias Narrativas de Políticas Públicas

Las coaliciones defensoras adoptan estrategias narrativas para poder ejercer una influencia exitosa sobre las preferencias de políticas públicas de los tomadores de decisiones y del público en general. Si bien hay otras estrategias narrativas que se pueden operacionalizar en el futuro, hasta el momento, los estudios del ENPP se han centrado en las siguientes: alcance del conflicto, mecanismos causales, y giro demoníaco o angelical.

**ALCANCE DEL CONFLICTO.** Influenciados por E. E. Schattschneider (1960) y por el trabajo posterior de Pralle (2006), los investigadores del ENPP han estudiado de

manera empírica la forma en que los grupos de interés construyen narrativas estratégicas para ampliar o contener asuntos de políticas públicas (McBeth *et al.*, 2007; McBeth *et al.*, 2010; Shanahan *et al.*, 2013). En síntesis, cuando los grupos de interés se perciben como perdedores en un asunto, adoptan estrategias narrativas que pretenden ampliar el alcance del conflicto. En cambio, cuando los grupos se ven como ganadores, recurren a estrategias narrativas que buscan contener un asunto de políticas públicas, dirigiéndose a un público defensor del *statu quo*. De las distintas estrategias narrativas (McBeth *et al.*, 2007), la distribución de costos y beneficios entre los personajes de la narrativa ha probado ser la más confiable a lo largo del tiempo. Cuando pierden, los grupos utilizan las narrativas de políticas públicas para ampliar el alcance del conflicto, distribuyendo los costos y concentrando los beneficios de una política a la que se oponen. En cambio, cuando ganan, concentran los costos y distribuyen los beneficios, con el objetivo de mantener el *statu quo* o contener el alcance del conflicto.

**MECANISMOS CAUSALES.** Más allá de la distribución temporal que genera la estructura narrativa (inicio, desarrollo y final), hay un mecanismo subyacente que ordena estratégicamente elementos narrativos, asignando responsabilidades y culpas por el problema de política. Se denomina «mecanismos causales» a estas asignaciones de responsabilidad y culpa, que pueden considerarse explicaciones sobre cómo y por qué uno o más factores en particular (por ejemplo, la disparidad de ingresos y la falta de educación) conducen a otro factor (por ejemplo, la agitación política) en el desarrollo de políticas públicas<sup>6</sup>. Los mecanismos causales, que se encuentran en las narrativas de políticas públicas, conectan estratégicamente acontecimientos y elementos narrativos, con el fin de crear una realidad de responsabilidades o culpas. Hasta ahora, la codificación de los mecanismos causales del ENPP se ha basado en el análisis de batallas narrativas en torno a causas, realizado por Stone (2012). En este trabajo, se definen cuatro posibles mecanismos causales: intencionales, involuntarios, accidentales y mecánicos. Los investigadores del ENPP descubrieron que los mecanismos causales intencionales (en los que el villano realiza acciones

---

<sup>6</sup> Para el uso de modelos lógicos que indiquen causalidad, ver: Delahais y Toulemonde (2012).

voluntarias y nefastas) se asocian con debates de políticas públicas irresolubles (McBeth *et al.*, 2012) y tienen cierta efectividad a corto plazo para influir sobre la opinión pública en favor del narrador (Shanahan, Adams, Jones y McBeth, 2014). Sin embargo, hay algunos indicios de que, con el tiempo, los mecanismos causales intencionales pierden efecto, mientras mecanismos causales involuntarios (en los que la causa del problema se considera un efecto secundario y no intencionado de otras actividades) se presentan en las narrativas de políticas públicas ganadoras (Shanahan *et al.*, 2013).

GIRO DEMONÍACO O ANGELICAL (*Devil/angel shift*). Weible, Sabatier y McQueen describen al «giro demoníaco» de la siguiente forma: «El giro demoníaco predice que los actores exagerarán los motivos, comportamientos e influencias maliciosas de sus oponentes» (2009, 132-133). El ENPP utilizó el concepto de giro demoníaco del ECD (Sabatier, Hunter y McLaughlin, 1987) para estudiar la irresolubilidad de las políticas públicas, o bien, la forma en que el giro angelical podría solucionar tal irresolubilidad. Un trabajo del ENPP (Shanahan *et al.*, 2013) realiza algunas exploraciones iniciales sobre el uso de ambos giros, demoníaco y angelical. Según Stone (2002), en una Narrativa de Políticas Públicas, se entiende a los héroes de manera típica como los que solucionan los problemas, mientras que los villanos son los instigadores. En consecuencia, cuando se produzca el giro demoníaco, los investigadores encontrarán en la narrativa una proporción mayor de villanos que de héroes. Dicho de otro modo, las narrativas de políticas públicas que emplean el giro demoníaco buscan culpar y difamar, no identificar héroes o aliados que puedan solucionar problemas. En cambio, cuando se da el giro angelical, se encuentra una proporción mayor de héroes que de villanos. Aunque se necesitan más estudios al respecto, el ENPP formula la hipótesis de que, con el paso del tiempo, el uso del giro angelical está asociado con las coaliciones ganadoras (Shanahan *et al.*, 2013).

### 7.3. Las Creencias en Políticas Públicas

En base a lo estudiado por el ECD sobre la importancia de las creencias compartidas como elemento aglutinante de la coalición defensora (Weible, 2005; Weible,

Sabatier y McQueen, 2009), el ENPP identifica, mediante elementos narrativos, indicadores tanto para las creencias como para el uso o la intensidad que estas presentan, dentro de una misma coalición y entre diferentes coaliciones defensoras. En estudios previos del ENPP, se descubrió que hay diferencias estadísticamente significativas en el uso que le dan coaliciones defensoras opuestas a las Creencias en Políticas Públicas (McBeth, Shanahan y Jones, 2005; Shanahan *et al.*, 2013; McBeth *et al.*, 2010). Shanahan, Jones y McBeth (2011, 546-548) y Shanahan *et al.* (2013) explican la forma en que las creencias arraigadas presentes en las narrativas de políticas públicas pueden utilizarse como indicadores del comportamiento y de la dinámica que existen dentro de una coalición. El ENPP logra determinar el modo en que las creencias en políticas públicas pueden servir como indicadores de la estabilidad, fuerza y cohesión de la coalición a lo largo del tiempo.

El ECD postula que las creencias en políticas públicas son estables a lo largo del tiempo (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999). Sin embargo, algunos se preguntan si esa manifestación de estabilidad se utiliza estratégicamente, según la adhesión (*palatability*) que reciban las creencias particulares (Shanahan, Jones y McBeth, 2011). Dado que el ENPP aspira a operacionalizar las creencias en políticas públicas (McBeth, Shanahan, y Jones, 2005), la variación de las creencias puede ser analizada según su presencia y fuerza, antes y después de un acontecimiento externo. De este modo, el tratamiento que el ENPP le brinda a las Creencias en Políticas Públicas sirve para evaluar empíricamente el papel que estas desempeñan en las decisiones públicas.

La coordinación de las coaliciones es un concepto importante en el nivel meso (Matti y Sandström, 2013). El ENPP utiliza elementos narrativos para operacionalizar las creencias, con el fin de evaluar la cohesión y coordinación al interior de una coalición. Debido a que las coaliciones son un conjunto compuesto por múltiples grupos e individuos, las creencias en políticas públicas se pueden evaluar para cada entidad dentro de la coalición en relación con las demás, a fin de determinar en qué medida existe coordinación o cohesión de creencias al interior de la coalición en general. Un estudio reciente revela que la diversidad de creencias en políticas públicas al interior de una coalición puede ser una forma de ampliar los miembros

de la coalición (Shanahan *et al.*, 2013). El análisis de redes sociales sobre creencias en políticas públicas también puede aportar una forma de evaluar la cohesión al interior de una coalición.

## 7.4. Las Narrativas y el Aprendizaje Narrativo de Políticas Públicas

El aprendizaje de políticas públicas ha sido estudiado durante mucho tiempo, otorgándole un papel importante en el diseño de soluciones de políticas públicas y en el acuerdo entre coaliciones<sup>7</sup>. En base a lo estudiado por la teoría narrativa (Hajer, 1993), el ENPP postula que las narrativas pueden ser utilizadas para comprender mejor el concepto de aprendizaje de políticas públicas del ECD, y que este aprendizaje ocurre cuando una nueva narrativa se convierte en dominante dentro de un subsistema. En particular, el ENPP sostiene que:

Los elementos narrativos estructurales, como los personajes, pueden ser utilizados para ayudar a los investigadores del ECD a evaluar cuándo el aprendizaje de políticas públicas ocurre y cuándo no, aportando estrategias de medición alternativas para determinar si un subsistema es colaborativo o conflictivo (Shanahan, Jones y McBeth, 2011, 548-549).

La aceptación de una nueva narrativa en un subsistema de políticas públicas podría ser equivalente a una forma de aprendizaje de las decisiones públicas. Por ejemplo, la investigación de Jeon y Haider-Markel (2001) sobre políticas de discapacidad demuestra cómo un cambio en la historia de las personas con discapacidad condujo a un cambio de políticas públicas. Existen al menos algunos indicios de que las narrativas pueden desempeñar un papel de mayor influencia que la ciencia sobre la opinión individual (Hinyard y Kreuter, 2007). De este modo, los cambios en las

---

<sup>7</sup> Para una excelente revisión de la literatura sobre el aprendizaje de políticas públicas, ver: Heikkila y Gerlak (2013).

narrativas subyacentes —en vez de la ciencia— podrían conducir al aprendizaje y, por consiguiente, al cambio de políticas públicas.

## 7.5. Las Narrativas de Políticas Públicas y la Opinión Pública

El análisis en el nivel micro del ENPP se centra en el efecto que tienen las narrativas de políticas públicas sobre los individuos, y se ha aplicado con frecuencia en referencia a la opinión pública (M. Jones, 2014). En el nivel meso, grupos dedicados a contar su historia de manera estratégica dentro de un subsistema de políticas públicas, tienen que ocuparse de la opinión pública tanto dentro como fuera del subsistema, ya que la opinión pública puede servir o como recurso o como restricción. En base a la conceptualización tripartita de la opinión pública presente en M. Jones y Jenkins-Smith (2009), Shanahan, Jones y McBeth (2011, 550–551) formulan hipótesis relacionadas con la opinión pública exógena (externa al subsistema) y endógena (interna al subsistema). En síntesis, las narrativas de políticas públicas sirven tanto para reflejar como para responder a la opinión pública exógena y endógena. Sin embargo, hasta el momento, estas hipótesis no se han puesto a prueba en ninguna investigación.

## 7.6. Aplicaciones del Nivel Meso

La TABLA 4 sintetiza las hipótesis del ENPP a nivel meso, y detalla cuáles fueron sus orígenes. Además, como se ilustra en la TABLA 5, varias de las hipótesis del nivel meso han puesto a prueba la relación con variables dependientes clave. La metodología predominante en el nivel meso ha sido el análisis de contenido. Las hipótesis  $H_3$ ,  $H_6$ ,  $H_7$  y  $H_8$  aún no han sido puestas a prueba.

TABLA 4-Nivel Meso del ENPP: Hipótesis y orígenes

Hipótesis	Formulación exacta	Orígenes
<b>H<sub>1</sub>:</b> <b>Estrategia</b> <b>narrativa</b>	Los grupos o individuos que se autoperciben como perdedores en un asunto de políticas públicas, utilizarán elementos narrativos para ampliar el asunto a fin de aumentar el tamaño de su coalición.	McBeth <i>et al.</i> (2007); Shanahan <i>et al.</i> (2013); Jones y McBeth (2010)
<b>H<sub>2</sub>:</b> <b>Estrategia</b> <b>narrativa</b>	Los grupos o individuos que se autoperciben como ganadores en un asunto de políticas públicas, utilizarán elementos narrativos para contener el asunto a fin de mantener el <i>statu quo</i> de la coalición	McBeth <i>et al.</i> (2007); Shanahan <i>et al.</i> (2013); Jones y McBeth (2010)
<b>H<sub>3</sub>:</b> <b>Estrategia</b> <b>narrativa</b>	Los grupos emplearán las narrativas de forma manipuladora a fin de manejar la composición de las coaliciones políticas para su beneficio estratégico	Jones y McBeth (2010)
<b>H<sub>4</sub>:</b> <b>Estrategia</b> <b>narrativa</b>	Giro demoníaco: Una mayor incidencia del giro demoníaco en los subsistemas se asocia con la irresolubilidad de las políticas públicas	Shanahan <i>et al.</i> (2013)
<b>H<sub>5</sub>:</b> <b>Creencias en</b> <b>políticas públicas</b>	Aglutinante de la coalición y resultados: Las coaliciones defensoras de narrativas con mayor aglutinante (estabilidad, fuerza y cohesión dentro de la coalición) influirán con mayor probabilidad sobre los resultados de políticas públicas	Shanahan <i>et al.</i> (2013); Shanahan, Jones, y McBeth (2011)
<b>H<sub>6</sub>:</b> <b>Aprendizaje de</b> <b>políticas públicas</b>	Persuasión de la narrativa: La variación en los elementos narrativos permite explicar el aprendizaje, el cambio y los resultados de políticas públicas	Shanahan, Jones, y McBeth (2011)
<b>H<sub>7</sub>:</b> <b>Opinión pública</b>	Opinión pública exógena: Cuando la opinión pública exógena sea congruente con los resultados de políticas públicas preferidos por una coalición, las coaliciones utilizarán narrativas que busquen contener la coalición del subsistema (manteniendo el <i>statu quo</i> de los miembros de la coalición)	Shanahan, Jones, y McBeth (2011)

Hipótesis	Formulación exacta	Orígenes
<b>H<sub>8</sub>:</b> <b>Opinión pública</b>	Opinión pública endógena: Cuando la opinión pública endógena sea incongruente con los resultados de políticas públicas preferidos por una coalición, las coaliciones emplearán narrativas que busquen ampliar la coalición del subsistema	Shanahan, Jones, y McBeth (2011)
<b>H<sub>9</sub>:</b> <b>Miembros de la coalición</b>	Los medios de comunicación pueden colaborar con las coaliciones defensoras	Shanahan <i>et al.</i> (2008)

**TABLA 5-Nivel Meso del ENPP: Aplicaciones, métodos, y principales resultados**

Estudio	Hipótesis Meso	Métodos	Principales resultados
McBeth <i>et al.</i> (2007); Shanahan <i>et al.</i> (2013)	H <sub>1</sub>	Análisis de Contenido	El grupo perdedor amplía el asunto
McBeth <i>et al.</i> (2007); Shanahan <i>et al.</i> (2013)	H <sub>2</sub>	Análisis de Contenido	El grupo ganador contiene el asunto
Shanahan <i>et al.</i> (2013)	H <sub>4</sub>	Análisis de Contenido	Los grupos ganadores utilizan el giro angelical
Kusko (2013)	H <sub>5</sub>	Análisis de Contenido	La coalición ganadora presentó mayor estabilidad, fuerza y cohesión en sus creencias en políticas públicas
McBeth <i>et al.</i> (2010)	H <sub>5</sub>	Análisis de Contenido	Un estudio longitudinal de grupo a lo largo de diez años mostró estabilidad en dos de tres creencias en políticas públicas
Shanahan <i>et al.</i> (2008)	H <sub>9</sub>	Análisis de Contenido	Un estudio longitudinal de informes de medios nacionales y locales reveló que los medios de comunicación colaboran con las narrativas de las coaliciones



HIPÓTESIS DE NIVEL MESO N.º 1: AMPLIACIÓN DEL ASUNTO COMO ESTRATEGIA NARRATIVA. McBeth *et al.* (2007) utilizaron el trabajo de E. E. Schattschneider (1960) para argumentar que, cuando los grupos se perciben a sí mismos como perdedores, construyen una narrativa para ampliar el asunto de políticas públicas. Los grupos hacen esto distribuyendo los costos y concentrando los beneficios de la política pública contraria. Por ejemplo, una narrativa perdedora incluye muchas víctimas que pagan el costo de la política opuesta, mientras una pequeña élite (generalmente de villanos) se beneficia. McBeth *et al.* (2007) descubrieron esta estrategia narrativa en su estudio sobre el conflicto de grupos de interés. En un estudio sobre energía eólica en la costa de Cape Cod (Estados Unidos), Shanahan *et al.* (2013) encontraron que la coalición perdedora (anti-energía eólica) concentró los beneficios y distribuyó los costos el 88 por ciento del tiempo, en comparación con el 46 por ciento de la coalición ganadora (pro-energía eólica).

HIPÓTESIS DE NIVEL MESO N.º 2: CONTENCIÓN DEL ASUNTO COMO ESTRATEGIA NARRATIVA. Utilizando nuevamente el trabajo de Schattschneider (1960), McBeth *et al.* (2007) demostraron que los grupos ganadores construyen narrativas para contener un asunto, mediante la concentración de costos y la distribución de beneficios en relación con sus propias preferencias de políticas públicas. Estos grupos quieren mantener su coalición ganadora mínima, ya sea conservando el *statu quo* o controlando el resultado de políticas públicas dentro del contexto existente. Esta estrategia narrativa se puso a prueba en McBeth *et al.* (2007) y Shanahan *et al.* (2013).

HIPÓTESIS DE NIVEL MESO N.º 4: GIRO DEMONIACO O ANGELICAL. Sabatier, Hunter y McLaughlin (1987) presentan el «giro demoníaco» como una estrategia en la que los actores de políticas públicas exageran el poder y la maldad de sus oponentes, mientras minimizan su propio poder. Por otro lado, los investigadores también estudian lo que denominan el «giro angelical». En un giro angelical, los grupos destacan el lado propio como el del héroe capaz de solucionar el problema. Shanahan *et al.* (2013) operacionalizaron el giro demoníaco en las narrativas de políticas públicas, codificando si la narrativa identificaba (o no) a su propia coalición como el héroe y a la otra coalición como el villano. Los resultados de este estudio señalaron que la coalición que resultó ganadora (pro-energía eólica) utilizó más la estrategia del

giro angelical, y que la coalición perdedora (anti-energía eólica) empleó en mayor medida el giro demoníaco.

HIPÓTESIS DE NIVEL MESO N.º 5: AGLUTINANTE DE LA COALICIÓN Y CREENCIAS EN POLÍTICAS PÚBLICAS. En su estudio sobre la política exterior estadounidense de la década de 1980 hacia El Salvador, Kusko (2013) demostró, utilizando el análisis de contenido de las narrativas de políticas públicas, que la coalición religiosa de derecha de Estados Unidos tenía mayor estabilidad, fuerza y cohesión, en comparación con la coalición religiosa más progresista, y que este podría haber sido el motivo para el éxito mayor de la política pública de esa coalición. Shanahan *et al.* (2013) también analizaron el contenido de las narrativas de políticas públicas de los actores que participaron en una controversia sobre la energía eólica en Massachusetts, Estados Unidos. La investigación descubrió que las dos coaliciones presentaban altos niveles de cohesión en dos de tres creencias en políticas públicas. De manera similar, McBeth *et al.* (2010) demostraron que un grupo activista de vida silvestre sostuvo a lo largo de diez años dos de las tres creencias que se identificaron.

HIPÓTESIS DE NIVEL MESO N.º 9: MIEMBROS DE LA COALICIÓN. Shanahan *et al.* (2008) estudiaron el papel de los medios de comunicación como canalizadores de las partes interesadas en las políticas públicas, o colaboradores en los debates de políticas públicas. Este estudio ayudó a poder determinar que los medios de comunicación realmente contribuyen en los debates de políticas públicas. Dado que los medios tienen la capacidad de difundir mensajes a un público amplio, este resultado de la investigación ha sido importante para poder identificar un grupo considerable de narrativas al interior de los subsistemas de políticas públicas.



## La consistencia interna y las interrelaciones teóricas del ENPP

En la actualidad no existen estudios del ENPP a nivel macro. Si bien esta es una debilidad del enfoque, dado el conjunto de investigaciones existentes, es posible empezar a relacionar los tres niveles de análisis, incluyendo el trabajo inicial realizado sobre el nivel de análisis macro. Al respecto, cabe señalar que en uno de los estudios sobre las narrativas que condujo a la elaboración del ENPP, puede encontrarse una hoja de ruta sobre cómo se podría alcanzar esta meta. Publicado en *Policy Sciences*, «Public Opinion for Sale» (McBeth y Shanahan, 2004) analiza el desarrollo de problemas malditos (*wicked problems*<sup>8</sup>) en subsistemas de política ambiental, donde los grupos no son capaces de reformular o reencuadrar (*reframe*) las controversias para trabajar en su resolución. Aunque el artículo de 2004 utilice la palabra «frames» (marcos), lo que ahora nos puede decir el ENPP es que en realidad los autores del artículo se referían a narrativas de políticas públicas que operan en los tres niveles de análisis. Para evitar confusiones, a continuación utilizamos la expresión «narrativas de políticas públicas», pero cabe aclarar que el artículo original de 2004 no lo hizo.

En relación con los «problemas malditos», McBeth y Shanahan argumentan que «hay una carencia generalizada de teoría que estudie a nivel macro las principales

---

8 Respecto de los orígenes de este concepto, ver: Rittel y Webber (1973). Allí se hace referencia a los denominados «problemas malditos», que se definen como aquellos que no tienen solución (por ejemplo, problemas como el aborto o la eutanasia). Las discusiones que se plantean al respecto difícilmente pueden ser llevadas a un plano racional o técnico. Por lo tanto, se los concibe como problemas irresolubles.

fuerzas que, desde el sistema político, influyen sobre la forma en que [las narrativas de políticas públicas] se desarrollan entre los actores de políticas públicas y el público en general» (2004, 319–320). Visto desde la perspectiva actual del ENPP, McBeth y Shanahan estaban intentando identificar a nivel macro cuál es la narrativa que conduce a la política de coaliciones del nivel meso. La condición que se cumple a nivel macro y es identificada en su estudio como impulsora del proceso de políticas públicas es el consumismo. Los autores del artículo sostienen que el consumismo impregna no sólo los hábitos económicos estadounidenses, sino también sus hábitos políticos. Al vincular potencialmente a este consumidor del nivel macro con los actores y las coaliciones del nivel meso, los autores aplican la noción de «giros en retroceso» (Clemons y McBeth, 2001) en los sistemas políticos. Mediante estos retrocesos, los promotores de políticas públicas (grupos de interés, medios de comunicación y funcionarios electos) construyen de manera activa narrativas de políticas públicas y se las «venden» al público. Al proporcionar una hoja de ruta sobre cómo interactúa el nivel macro con el nivel meso, y cómo el nivel meso a su vez interactúa con el nivel micro, el artículo continúa señalando la forma en que los promotores «venden opinión pública» y el modo en que esto contribuye a la irresolubilidad de las políticas públicas. Los autores del artículo concluyen que «los problemas públicos son definidos por los promotores de políticas públicas, no por los ciudadanos», y que «las soluciones resultantes se relacionan más con las opciones de un estilo de vida efímero que con el debate racional y los intereses políticos» (McBeth y Shanahan, 2004, 328).

Al ilustrar todos los niveles de análisis, el artículo de McBeth y Shanahan (2004) ofrece una forma de vincular a los tres niveles dentro del ENPP. También llama la atención sobre el papel central que desempeña el promotor de políticas públicas en darle forma a la opinión pública. Así es como el promotor podría convertirse en un vínculo fundamental entre la investigación a nivel micro y a nivel meso. En 2010, el ENPP propone la variante de que el modelo del individuo a nivel micro es el más importante para llegar a conocer el modo en que las narrativas le dan forma a la opinión pública. Sin embargo, M. Jones y McBeth (2010, 345) también señalan que la opinión pública puede tener un efecto limitado y condicionado sobre las políticas

públicas. Esto significa que la opinión pública puede desempeñar un papel terciario en darle forma a las políticas públicas, limitando así la utilidad de los estudios de nivel micro. Dado que la mayoría de los estudios del ENPP a nivel micro se han centrado en el efecto de las narrativas sobre la opinión pública (M. Jones y Song, 2014; M. Jones, 2010, 2013; Lybecker, McBeth y Kusko, 2013; Shanahan, McBeth y Hathaway, 2011), el ENPP puede estar dedicando una energía considerable a explicar una porción bastante pequeña de la variación en los procesos, diseños y resultados de políticas públicas. Aún así, Crow (2012) plantea un posible vínculo entre los niveles micro y meso que podría permitirles a los investigadores del ENPP obtener algo más del nivel micro que no sean sólo estudios sobre la opinión pública.

Crow (2012) sugiere que los investigadores estudien la forma en que actores de élite, como los de los medios de comunicación, procesan y transmiten las narrativas de políticas públicas. Este abordaje podría utilizar el modelo del individuo del ENPP (*homo narrans*) para explicar mejor fenómenos del nivel meso como el comportamiento de los promotores de políticas públicas y de otras élites. Partiendo de que sólo se necesita un análisis de nivel micro para centrarse en el estudio del individuo, a través del modelo del ENPP, también se podría estudiar a otros actores del proceso de políticas públicas, y no solamente al público. Consecuentemente, en el nivel meso, al ENPP no le interesarían sólo las narrativas de grupos. También podría estudiar el uso e interpretación de las narrativas que hacen actores clave de las élites dentro de una coalición en particular, e interesarse, más específicamente, por el modo en que ese uso le da forma a la composición de la coalición. Aquí se abre una posibilidad interesante y poco explorada para la investigación a nivel meso del ENPP, que permite vincular los resultados obtenidos a nivel micro sobre la cognición y persuasión narrativas, con la política de coaliciones del nivel meso.

Hay al menos un estudio que ya ha avanzado en este sentido. Utilizando entrevistas cualitativas semiestructuradas, Gray y Jones (2013) estudian las narrativas difundidas por actores de élite que participan en el subsistema de políticas de financiamiento de campañas. Aunque se trata de un estudio principalmente descriptivo, este análisis de actores de élite incorpora varios conceptos importantes del ENPP, incluyendo a los sistemas de creencias y a los elementos narrativos. Ade-

más, este estudio nos recuerda que, aunque la perspectiva del ENPP es empírica, no es necesariamente cuantitativa. De hecho, en algunos casos —tal vez incluso en los más importantes—, se requiere que el ENPP sea cualitativo y se base en herramientas cualitativas tradicionales, como las entrevistas, los grupos focales y la observación participante.

Por último, aunque de manera indirecta, el ENPP también ha realizado algunos avances en la validación de resultados de nivel meso, proviniendo del nivel micro. Los trabajos de M. Jones (2010, 2013) a nivel micro revelan que los héroes son la fuerza motora que está detrás de las preferencias y de las percepciones de riesgo relacionadas con el cambio climático. En este estudio, esto se traduce en que, cuanto más querían los entrevistados al héroe de la historia, era más probable que creyeran que el cambio climático representaba una amenaza real y que estuvieran más dispuestos a tomar medidas para detenerlo (M. Jones, 2010, 2013). Asimismo, al realizar un análisis de contenido a nivel meso de la política de parques eólicos en Massachusetts, Shanahan *et al.* (2013) encontraron que la coalición ganadora se enfocó en historias más basadas en héroes que en villanos.

Estas vinculaciones entre niveles de análisis no se hicieron en el trabajo de M. Jones y McBeth (2010) en el que se presentó por primera vez al ENPP como enfoque teórico, si bien sí se han hecho desde entonces. Encontrar las interrelaciones entre los tres niveles y superar las contradicciones del ENPP, es un proceso que se encuentra en desarrollo y que, en la medida en que continúe, ayudará al enfoque a estudiar científicamente el papel que desempeñan las narrativas en el proceso de políticas públicas.



## ¿El ENPP es lo suficientemente claro como para estar equivocado? Respuestas del enfoque a algunas críticas y malentendidos

A pesar de lo expresado en algunas críticas (por ejemplo, Miller, 2012, 9), la aproximación científica del ENPP al estudio de las narrativas no busca determinar la verdad o falsedad de las narrativas que estudia. El enfoque sostiene que no mide una realidad objetiva, sino más bien se basa en las técnicas y métodos tradicionales de las ciencias sociales para medir realidades construidas socialmente. Además, postula que estas realidades se encuentran dentro de las narrativas de políticas públicas, las que son —al menos en parte— estratégicas o tienen raíces en los sistemas de creencias. Como ya se ha detallado anteriormente, tanto la estrategia narrativa como las creencias presentan una variación limitada, lo que permite poner a prueba hipótesis y quizás hasta hacer predicciones. Además, el enfoque considera que las ciencias sociales pueden poner a prueba el impacto que tiene una narrativa de políticas públicas específica sobre la opinión individual. Aún así, ninguno de estos enunciados sostiene la verdad o falsedad de una narrativa en un sentido objetivo. En todo caso, el ENPP operacionaliza las narrativas en sentido empírico —tomando la realidad tal como la presentan las personas— y busca determinar el efecto que tienen las narrativas.

Asimismo, hay algunos malentendidos sobre qué estudia el ENPP, cómo y por qué. El enfoque no sostiene, como haría un antropólogo cultural, que debería utilizarse

una metodología específica para la investigación científico-social de las narrativas, con el fin de intentar comprender un asunto. Al ENPP le interesa estudiar las narrativas estratégicas, construidas e incluso manipuladas por las partes interesadas (por ejemplo, grupos de interés, medios de comunicación, élites y funcionarios electos), que utilizan las narrativas para darle forma a una determinada realidad de políticas públicas. Si en vez de dedicarse al estudio de las políticas públicas, el ENPP investigara el mercado del sector privado, estudiaría, por ejemplo, el modo en que determinada marca de bebidas emplea una narrativa de marketing para intentar dominar el mercado de las gaseosas. El enfoque nunca sostendría que la «marca A» de gaseosas utiliza una narrativa verdadera y que la «marca B» no. Pero el ENPP podría mostrar —como hacen los investigadores de mercado— la forma en que tanto A como B emplean las narrativas, y podría determinar mediante pruebas científicas cuál es la narrativa que funciona mejor para diferentes poblaciones. De hecho, quienes investigan el mercado (Escalas, 2004; Phillips y McQuarrie, 2010) han estudiado por mucho tiempo el impacto de las narrativas sobre la opinión y las preferencias individuales.

La construcción estratégica de realidades es el núcleo que motoriza los debates de políticas públicas, ya que las diferentes soluciones están recubiertas de estas realidades construidas. El ENPP intenta captar estas realidades a través del estudio empírico de las narrativas. Al respecto, los fundadores aportan como ejemplo una de las investigaciones del ENPP para ilustrar lo que estudia, lo que no estudia y cómo lo estudia. La frontera entre Estados Unidos y México ha sido una fuente de grandes controversias de políticas públicas entre ambos países. La razón es que no se trata sólo de una frontera geográfica, sino también de una construcción de políticas públicas. Esto significa que la frontera es construida socialmente de manera continua por grupos de interés, medios de comunicación, funcionarios electos y otros, en sucesivos intentos por darle un significado específico que beneficie al grupo o individuo que cuenta la historia. Un antropólogo o sociólogo cultural que utilice un enfoque narrativo podría argumentar que sólo se puede acceder a un significado más auténtico de la frontera a través de un trabajo de campo etnográfico (hablar y vivir entre la población originaria residente en la frontera) que revele



la forma en que los residentes construyen socialmente la frontera a través de sus narrativas. En cambio, el ENPP utiliza el análisis de contenido para estudiar el modo en que los grupos de interés, los medios de comunicación y los funcionarios electos construyen su realidad de políticas públicas de la frontera. La expresión «realidad de políticas públicas» se refiere a una situación en la que los individuos aceptan cierta visión de un asunto, que está basada en narrativas de políticas públicas específicas. De esta forma, dependiendo de quién cuente la historia y de quién sea la historia que recibe mayor atención, la frontera podrá ser una realidad de intercambio económico y problemas ambientales y de salud pública compartidos, o una zona de guerra causada por el tráfico de drogas, la inmigración ilegal y la delincuencia. Estas realidades opuestas tienen diferentes héroes, villanos y víctimas, que a menudo están en conflicto. También cabe destacar que las realidades en pugna del público y de las élites conducirán a soluciones de políticas públicas muy diferentes entre sí (por ejemplo, mayor intercambio comercial e iniciativas de colaboración transfronteriza en política ambiental y de salud pública; o construcción de barreras, patrullaje militar y prohibición de drogas). El ENPP considera a las narrativas de las comunidades originarias de ambos lados de la frontera como representaciones importantes y auténticas de la región. Pero lo que estudia el enfoque son las narrativas estratégicas y basadas en creencias, que se diseñan para construir una realidad de políticas públicas, dando forma a la opinión pública, fijando agendas y moviendo a las políticas públicas en determinada dirección, lo que significa un enfoque completamente diferente al del etnógrafo tradicional. Una vez terminado el análisis de contenido de las narrativas que utilizan los actores relevantes de la frontera, los investigadores del ENPP podrán realizar un estudio experimental o de encuestas, para determinar la forma en que las narrativas de políticas públicas rivales afectan las opiniones de los individuos.

Como se mencionó en las secciones sobre los niveles micro y meso, el ENPP sistematiza las narrativas de políticas públicas y aplica metodologías que buscan producir resultados falsables. Esto a menudo supone hipótesis y pruebas estadísticas, o al menos, preguntas de investigación orientadas empíricamente. Puesto en palabras de los fundadores: «La falsabilidad (...) es la pieza central del ENPP»

(McBeth, Jones y Shanahan, 2014). La replicabilidad y la transparencia de las metodologías conducen a la posibilidad de la falsación. En vez de limitarse a afirmar el papel central de las narrativas, el ENPP también permite la contrastación empírica de las narrativas y de su papel en el proceso de políticas públicas. Al respecto, Smith y Larimer escriben que el enfoque:

Se plantea seriamente —y es una demostración empírica de— cómo podría emplearse un enfoque teórico postpositivista para generar hipótesis que puedan ser contrastadas empíricamente utilizando el conjunto de herramientas cuantitativas de los racionalistas. El éxito de tales plataformas híbridas —esencialmente [de] teoría postpositivista y métodos racionales— aún está por verse. Es demasiado pronto para juzgar si [el ENPP] será aceptado como un hijo de ambos o rechazado como el monstruo de ninguno [de ellos] (2013, 234).

El enfoque también acepta que hacer «buena ciencia social» no es simple y que hay muchas dificultades inherentes al estudio de las narrativas de políticas públicas con las técnicas de las ciencias sociales. El ENPP admite, por ejemplo, que las narrativas son contextuales, y que esta naturaleza contextual puede, en el nivel meso, complicar las decisiones de codificación de los investigadores. La naturaleza contextual de las narrativas de políticas públicas es una de las razones por las que los investigadores del enfoque han utilizado codificadores humanos y no tecnología automatizada para analizar el contenido y codificar las narrativas de políticas públicas. Además, el ENPP entiende que una aproximación desde un enfoque muy específico, si bien puede identificar ciertos elementos de la realidad, también puede minimizar o ignorar otros. Por consiguiente, ha adoptado el uso y la integración de múltiples teorías y enfoques<sup>9</sup> y no ha dudado en apoyarse en el trabajo de otros (por ejemplo, Sabatier y Jenkins-Smith, 1993; Baumgartner y Jones, 1993; Schattschneider, 1960) para refinar su construcción como enfoque teórico, o poner de manifiesto sus debilidades. En definitiva, el ENPP es un modelo

---

<sup>9</sup> Para mayor detalle, ver la sección de este artículo titulada «La ubicación del ENPP en la literatura de políticas públicas».

de «fuente abierta» que utiliza los métodos y la teoría de las políticas públicas, para comprender y explicar empíricamente el socialmente construido, complejo y manipulador mundo de las políticas públicas que los postpositivistas han descrito y explicado con tanta eficacia en las últimas dos décadas.



## El ENPP y la construcción de una red de investigadores

En ocasiones, el ENPP ha sufrido las consecuencias de haber sido fundado por tres individuos que han escrito la gran mayoría de los trabajos que lo desarrollaron como enfoque teórico. Los trabajos iniciales del ENPP (antes de que recibiera su nombre y se lo construyera como enfoque) fueron citados por diferentes personas que estaban trabajando en las narrativas o marcos de políticas públicas, ya sea desde una visión estructuralista o postestructuralista. Aún así, el auspicio de paneles del ENPP en la *Midwest Political Science Association*, la formación de estudiantes de postgrado y la publicación de una multitud de artículos del ENPP desde 2010 hasta 2013, contribuyeron para comenzar a construir una red internacional de investigadores del ENPP. Rochefort y Donnelly (2013) destacan las aspiraciones metodológicas del enfoque, pero también plantean importantes dudas sobre su aplicación. Después de incluir al ENPP en lo que denominan un «impulso cuantificador» en el estudio de las narrativas, Rochefort y Donnelly describen a los intentos por cuantificar las narrativas como ambiciosos, y concluyen que esta ambición, «aunque puede valer la pena», no ha producido muchos resultados (2013, 201). A pesar de esta opinión, las aplicaciones del modelo continúan ampliándose, y el enfoque se ha hecho conocido, particularmente entre los investigadores jóvenes o más recientes y los estudiantes de postgrado que están escribiendo disertaciones y tesis (Husmann, 2013; Kusko, 2013; Longaker, 2013; S. Morris, 2011; Xiarchogiannopoulou, 2010). Además, el ENPP no sólo busca ejercer su influencia sobre el desarrollo de la teoría de las políticas públicas, sino que también está

intentando demostrar a los especialistas en decisiones públicas que puede tener aplicación práctica.

Dados los lazos que unen históricamente al ECD y al ENPP, es habitual que ambos enfoques se utilicen conjuntamente. Por ejemplo, Longaker (2013) emplea el ENPP para estudiar el rol de las narrativas de políticas públicas en la construcción de una coalición defensora durante el desarrollo de una política de no discriminación. Nohrstedt y Weible utilizan el enfoque al explorar la forma en la que coaliciones defensoras rivales emplean «narrativas de crisis» para «promover objetivos de políticas públicas» (2010, 15). Gupta, Ripberger y Collins (2012) utilizan el ENPP para mostrar cómo dos coaliciones defensoras rivales en la política nuclear de la India emplean las narrativas para ampliar (al perder) o contener (al ganar) el alcance del conflicto. Por su parte, Crow (2012) busca expandir aún más el uso del modelo, haciéndolo extensivo a la relación entre las políticas públicas y los medios de comunicación.

El ENPP también está construyendo una red de investigadores a través de una serie de publicaciones que buscan mostrar la forma en que los especialistas en políticas públicas pueden utilizar las narrativas para comprender y gestionar mejor los conflictos. Por ejemplo, Kahan *et al.* argumentan que el enfoque podría emplearse para comprender mejor de qué forma los «hacedores» de políticas públicas pueden construir narrativas culturalmente más afines con el público objetivo (Kahan, Jenkins-Smith y Braman, 2010, 24). Kahan (2012) refuerza esta idea ilustrando la relevancia que tiene el ENPP para la política de cambio climático. Al analizar la utilización de las narrativas de políticas públicas en un Libro Verde sudafricano sobre cambio climático, Flottum y Gjerstad (2013) también citan al enfoque para mostrar a los especialistas la forma en que, a través de determinadas narrativas, se podría construir consenso en torno a una política nacional de cambio climático. Lejano, Ingram e Ingram (2013) incluyen al ENPP en la construcción del concepto de redes narrativas para evaluar la gobernanza ambiental, ya que los autores afirman que las narrativas y las redes son coproducidas. A través de estudios de caso, muestran que el análisis de redes narrativas contribuye a la comprensión de las medidas tomadas en asuntos de política ambiental. Otra línea de investigación

basada en la práctica aborda el modo en que se pueden utilizar las narrativas de políticas públicas en el análisis de las partes interesadas. Por ejemplo, Crow y Baysha (2013) demuestran que las narrativas pueden ser utilizadas para medir las creencias en políticas públicas de las partes interesadas en las controversias ambientales, y además, muestran cómo este conocimiento puede resultar de ayuda para los especialistas.



## La ubicación del ENPP en la literatura de políticas públicas

En opinión de los fundadores del ENPP, una vez dejada la heurística por etapas, los últimos veinte años han visto enormes avances en la forma en que los investigadores estudian la gestión de políticas públicas, predominantemente gracias a los trabajos de Baugmartner y Jones (1993), Sabatier y Jenkins-Smith (1993), Ostrom (2007), Kingdon (2003) y Schneider e Ingram (1997). Estos trabajos revolucionaron el estudio de las políticas públicas. Aun así, los fundadores del ENPP afirman que todavía existen posibilidades de mejora. En este sentido, sostienen que una aproximación científica al papel de las narrativas en la construcción de realidades de políticas públicas influyentes y cambiantes según la corriente de turno, facilitaría una mejor comprensión de los procesos y resultados de políticas públicas. En relación con estos temas, Nowlin (2011, 53) considera que el ENPP puede sumarse a una variedad de teorías del proceso de políticas públicas. A continuación, se incluye una síntesis sobre las principales teorías del proceso de políticas públicas y se señala el lugar donde se podría ubicar al ENPP en relación con la literatura existente.

La Teoría del Equilibrio Puntuado —o interrumpido— (TEP) surgió como respuesta a los modelos del proceso de políticas públicas que destacaban los ajustes incrementales, donde el cambio era principalmente producto de las elecciones (B. Jones y Baumgartner, 2012). La TEP desplaza el centro hacia la relación entre la fijación de la agenda y el cambio de políticas públicas. Esta teoría muestra que las instituciones pueden sufrir las mismas limitaciones para el procesamiento en serie de información que los seres humanos que las componen, y que las imágenes de

las políticas públicas son decisivas para la forma en que las instituciones dedican su atención (B. Jones y Baumgartner, 2012; True, Jones y Baumgartner, 2007). El ENPP ha utilizado la TEP en estudios anteriores (McBeth *et al.*, 2007), y —según la visión de sus fundadores— podría colaborar con la TEP en muchos ámbitos. Por ejemplo, un estudio de narrativas sobre la obesidad (McBeth *et al.*, 2014) analiza la forma en que las narrativas de políticas públicas pueden cambiar en tiempos de puntuación. Y estudios futuros del ENPP podrían explorar la relación entre las narrativas de políticas públicas y lo que la TEP denomina «venue shopping»<sup>10</sup>, en base al trabajo de Pralle (2006).

El Enfoque de las Coaliciones Defensoras (ECD) se originó con la intención de llevar la investigación del proceso de políticas públicas más allá de la heurística por etapas. De esta forma, se construyó como un enfoque centrado en el comportamiento de las coaliciones, que destacaba la puesta a prueba de hipótesis y las inferencias causales, estudiando las políticas públicas y el comportamiento de las coaliciones a lo largo de una década o más (Jenkins-Smith y Sabatier, 1993, 3-6). Desde sus orígenes, el ECD ha sostenido una concepción compleja pero completa del proceso de políticas públicas, que incluye a las condiciones macro (o socioeconómicas), las coaliciones de gobierno, la dinámica interna de los subsistemas y las creencias en políticas públicas (Sabatier, 1988). El ECD también se ha interesado por el papel que desempeña la información científica y técnica en la explicación del cambio de las políticas públicas (Weible, 2011). El ECD ha contribuido a comprender el cambio de políticas públicas, el aprendizaje de políticas públicas y la centralidad que tienen las creencias en políticas públicas para las coaliciones (Sabatier y Weible, 2007; Weible, Sabatier y McQueen, 2009). En cuanto a su relación con el ENPP, Shanahan, Jones y McBeth (2011) formulan siete hipótesis que reflejan la forma en que el ENPP se puede aplicar al ECD. Estas hipótesis se vinculan con el uso de

---

10 Este concepto se refiere a las acciones que puede realizar un grupo con el fin de desafiar un «monopolio de sentido» establecido en torno a una política pública, que recibe el apoyo de determinado poder o nivel de gobierno (por ejemplo, del Poder Ejecutivo). Así, para cambiar la situación por otra que le resulte más favorable, el grupo buscará apoyo en otro poder o nivel de gobierno (como por ejemplo, en el Poder Legislativo o Judicial).



las narrativas para estudiar la estabilidad, la fuerza y la cohesión al interior de una coalición; la persuasión y el aprendizaje de políticas públicas; la opinión pública exógena; la opinión pública endógena; la fuerza de los personajes de las narrativas en el cambio de políticas públicas; el alcance del conflicto; y el giro demoníaco. Algunas de estas hipótesis se pusieron a prueba en Shanahan *et al.* (2013) y Kusko (2013).

El Enfoque de las Múltiples Corrientes (EMC), desarrollado por John Kingdon (2003), es un enfoque importante para comprender el cambio de políticas públicas. La teoría del proceso de políticas públicas de Kingdon se basa en el modelo de toma de decisiones del «cesto de residuos» de Cohen, March y Olsen (1972). Metafóricamente, Kingdon concibe la política pública como tres corrientes independientes (los problemas, la política y las soluciones de políticas públicas) que fluyen a través del sistema político, y que —con ayuda de los emprendedores de políticas públicas— tienen que coincidir en el breve lapso de tiempo en el que transcurre una «ventana de oportunidad». El EMC se centra entonces en los emprendedores de políticas públicas, las ventanas de oportunidad, las tres corrientes, y en el modo en que las soluciones anteceden a los problemas. En un estudio de Boscarino (2009), se explora la forma en que los grupos de interés en materia ambiental «surfean los problemas». A lo largo del tiempo, se observa que los grupos de interés buscan nuevos asuntos y problemas, y que en última instancia, intentan adjuntarles su asunto y soluciones preferidas a problemas más grandes y destacados. Entendiendo al emprendedor como un promotor de políticas públicas (McBeth y Shanahan, 2004) que utiliza las narrativas para construir acontecimientos específicos, y así definir una realidad de políticas públicas, el ENPP ha desempeñado — y según sus fundadores, seguirá desempeñando— un papel de importancia para el EMC. Un trabajo más reciente del ENPP (McBeth *et al.*, 2014) explora la forma en que los emprendedores de políticas públicas «surfean el problema» de la obesidad, y este estudio podría conducir a otra investigación que analice el modo en que los emprendedores de políticas públicas de Kingdon utilizan las narrativas para «surfean los problemas» de Boscarino.

Originalmente excluido de la publicación *Theories of the Policy Process* (Sabatier, 1999b) debido a una supuesta tendencia general a ignorar los estándares

científicos, el Enfoque de la Construcción Social (ECS)<sup>11</sup> fue finalmente aceptado en esa publicación en 2007, gracias al trabajo de Helen Ingram y Anne Schneider, con la participación de Peter deLeon (Ingram, Schneider y deLeon, 2007). El «diseño de políticas públicas» de Schneider e Ingram estudia la forma en que varias poblaciones son construidas socialmente y el modo en que estas construcciones sociales son codificadas en las políticas públicas. Quienes trabajan en esta línea de investigación de políticas públicas han mostrado que esas percepciones codificadas conducen a distribuciones específicas de beneficios y sanciones que se pueden identificar en el diseño de políticas públicas. Esta línea de investigación ha sido de gran ayuda para incorporar una dimensión normativa en el estudio de las políticas públicas, y ha servido para aclarar por qué existen algunos diseños de políticas públicas y otros no. El trabajo de Schneider e Ingram sobre la construcción social y el diseño de políticas públicas puede aplicarse al ENPP y su énfasis en las narrativas de políticas públicas. Por ejemplo, en un estudio experimental a nivel micro sobre políticas de obesidad, Husmann (2013) aplica el ENPP y la teoría del diseño de políticas públicas de Schneider e Ingram, para mostrar la forma en que las diferentes narrativas llevan a los individuos a apoyar sanciones o premios, en base a la imagen —de merecedores o no merecedores— que tienen sobre los personajes de la narrativa de políticas públicas.



---

<sup>11</sup> Para evaluaciones recientes de esta literatura, ver: Ingram, Schneider y deLeon (2007), Schneider y Sidney (2009) y Pierce *et al.* (2014).

## Algunas conclusiones sobre el futuro del ENPP

En la visión de sus fundadores, la próxima década de investigación y desarrollo del ENPP comienza con la publicación del volumen editado en 2014, *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework*. Los capítulos de este libro presentan diferentes estudios internacionales desarrollados en los niveles micro y meso, que se centran en muchos de los aspectos del enfoque que ya fueron identificados. Como manifiestan sus fundadores, es probable que gran parte de la investigación futura del ENPP continúe poniendo a prueba las hipótesis descritas en el presente artículo, así como desarrollando y perfeccionando las herramientas metodológicas del enfoque, realizando pruebas sobre los efectos y la interacción de los elementos y las estrategias narrativas, y construyendo mejores relaciones entre los niveles de análisis micro, meso y macro. Sin embargo, según sus fundadores, más allá de lo establecido y de las hipótesis delineadas, todavía hay muchas oportunidades de desarrollo para el ENPP que sólo fueron tácitamente identificadas.

En una época como la actual en la que se construyen conocimientos a partir de enfoques teóricos interdisciplinarios, un potencial interesante para el ENPP reside en el ámbito de las relaciones de colaboración entre sus investigadores, neurocientíficos y psicólogos cognitivos. Smith y Larimer (2013) expresan al respecto que «el ENPP confirma una idea que los psicólogos políticos y los neurocientíficos vienen discutiendo desde hace algún tiempo. Para cambiar la opinión pública se requiere hacer menos hincapié en los detalles de las políticas públicas y más en contar una buena historia» (190). Asimismo, haciendo un llamado en favor de la generación

de nueva teoría de políticas públicas, Smith y Larimer (2013, 217—219) mencionan las contribuciones de las neurociencias, la economía conductual, y la psicología evolutiva como esenciales para futuros desarrollos. Mirando hacia el futuro, los fundadores del ENPP avizoran que, mientras continúe madurando como enfoque teórico, sus investigadores van a desarrollar una mejor comprensión de la forma en que el nivel meso se relaciona y conecta con el nivel micro, y del modo en que la macro-narrativa le da forma a ambos. A este respecto, la comprensión del funcionamiento cognitivo y neurológico puede ayudar a construir conocimiento en los distintos niveles de análisis. Por ejemplo, las neurociencias, la economía conductual y la psicología evolutiva podrían trabajar en conjunto con el ENPP, para explorar por qué las personas son tan receptivas a narrativas de políticas públicas de nivel meso contrarias a sus intereses individuales, o para estudiar la forma en que las narrativas a nivel macro cambian a lo largo del tiempo. Si bien ya se han realizado algunas investigaciones sobre el cerebro y el sesgo político (por ejemplo, Westen *et al.*, 2006), dirigir la investigación hacia la estructura interna del ENPP y las interrelaciones entre sus niveles micro, meso y macro, podría facilitar —en la visión de sus fundadores— una interesante colaboración interdisciplinaria entre investigadores de políticas públicas, economistas conductuales, psicólogos evolutivos y neurocientíficos, ayudando a todos estos campos a comprender y explicar las posibles bases cognitivas de la teoría del proceso de políticas públicas.

En síntesis, sus fundadores expresan como aspiración a largo plazo para el ENPP que se dé un paso progresivo desde la preocupación inicial —tomada de Sabatier— por que sea «lo suficientemente claro como para estar equivocado» hacia la inclusión de teorías conductuales, evolutivas, cognitivas y neurocientíficas en la comprensión del proceso de políticas públicas. Como todo esfuerzo científico, reconocen que el trabajo de investigación es sistemático y repetitivo, y que ya ha pasado gran parte de una década en el desarrollo del ENPP. En cualquier punto de la investigación anterior, podrían haber aparecido indicios de que esta aproximación a la comprensión científica del papel de la narrativa en el proceso de políticas públicas no tenía futuro. Sin embargo, haciendo un balance, consideran que, al menos hasta ahora, todo ha resultado lo suficientemente claro como para

seguir adelante con el desarrollo y la puesta a prueba del ENPP. También admiten que hay mucho trabajo por hacer, y en este sentido, alientan a los investigadores del proceso de políticas públicas para que ayuden a poner a prueba las hipótesis del ENPP en diferentes contextos de políticas públicas (por ejemplo, internacional y en distintas áreas de políticas públicas sustantivas), con el fin de criticar y desafiar la estabilidad del andamiaje teórico del ENPP, desarrollar metodologías e hipótesis a nivel macro, y llegar a una mejor comprensión teórica y práctica frente a la pregunta central de investigación, que, como dijimos al comienzo de este artículo, el ENPP expresa en los siguientes términos: «¿Las narrativas desempeñan un papel importante en el proceso de políticas públicas?»

Por último, para finalizar este CUI NAP en el que buscamos acercar una nueva perspectiva de las políticas públicas desde la óptica de las narrativas, queremos hacer hincapié en que el ENPP presentado en esta publicación aporta herramientas teóricas que pueden colaborar en un mejor análisis y comprensión de las políticas públicas, así como también algunos conceptos que se orientan hacia la aplicación práctica. En este sentido, el «aprendizaje de políticas públicas» se recorta como el concepto principal que abre una posible salida para encontrar soluciones frente a los «problemas de políticas públicas» (incluso aquellos a los que se denomina «malditos» o «irresolubles»), por ejemplo, por las vías de la reformulación, negociación, mediación, y conciliación de las controversias, con el objetivo de conseguir el consenso y la resolución de los conflictos.



## Referencias

- Abell, P. (2004). Narrative Explanation: An Alternative to Variable Centered Explanation? *Annual Review of Sociology*, 30, 287–310.
- Aristóteles. (1988). *Política*. Gredos. [http://www.bcnbib.gov.ar/uploads/ARISTOTELES,%20Política%20\(Gredos\).pdf](http://www.bcnbib.gov.ar/uploads/ARISTOTELES,%20Política%20(Gredos).pdf)
- Baumgartner, F., y Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.
- Berinsky, A. J., y Kinder, D. (2006). Making Sense of Issues Through Media Frames: Understanding the Kosovo Crisis. *Journal of Politics*, 68(3), 640–656.
- Boerma, L. (12 de Julio de 2012). Obama Reflects on His Biggest Mistake as President. *CBS News*.
- Boscarino, J. E. (2009). Surfing for Problems: Advocacy Group Strategy in U.S. Forestry Policy. *Policy Studies Journal*, 37(3), 415–434.
- Bruner, J. (1991). The Narrative Construction of Reality. *Critical Inquiry*, 18(1), 1–21.
- Clemons, Randall S., y McBeth, M. K. (2001). *Public Policy Praxis: Theory and Pragmatism: A Case Approach*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Clemons, R. S., McBeth, M. K. y Kusko, E. (2012). Understanding the Role of Policy Narratives and the Public Policy Arena: Obesity as a Lesson in Public Policy Development. *World Medical and Health Policy*, 4(2), 1–26.
- Cohen, M. D., March, J.G. y Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25.
- Crow, D. (2012). The Narrative Policy Framework: Broadening the Framework for Increased Relevance. Ponencia presentada en el encuentro de la Midwest Political Science Association, Chicago.
- Crow, D., y Baysha, O. (2013). Conservation as a Catalyst for Conflict: Considering Stakeholder Understanding in Policy Making. *Review of Policy Research*, 30(3), 302–320.
- Delahais, T., y Toulemonde, J. (2012). Applying Contribution Analysis: Lessons from Five Years of Practice. *Evaluation*, 18(3), 281–293.
- Druckman, J. N., y Lupia, A. (2000). Preference Formation. *Annual Review of Political Science*, 3, 1–24.

- Dudley, G. (2000). New Theories and Policy Process Discontinuities. Symposium: Theories of the Policy Process. *Journal of European Public Policy*, 7, 122-126.
- Dudley, G., Parsons, W., Radaelli, C. y Sabatier, P. (2000). Symposium: Theories of the Policy Process. *Journal of European Public Policy*, 7(1), 122-140.
- Escalas, J. E. (2004). Imaging Yourself in the Product: Mental Simulation, Narrative Transportation, and Persuasion. *Journal of Advertising*, 33 (2), 37-48.
- Estévez, A. M. y Esper, S. (2008). El enfoque de las coaliciones defensoras en políticas públicas. *Revista IR del Instituto AFIP*, (4), 52-65.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford University Press.
- Flottum, K. y Øyvind, G. (2013). Arguing for Climate Change Policy Through the Linguistic Construction of Narrative and Voices: The Case of the South African Green Paper «National Climate Change Response». *Climatic Change*, 118(2), 417-430.
- Gray, G., y Jones. M. D. (2013). Constructing Campaign Finance Policy Realities: Elite Stories of Expression and Equality (Ponencia). International Conference on Public Policy, Grenoble, Francia.
- Gupta, K., Ripberger, J.T. y Collins, S. (2012). The Strategic Use of Policy Narratives: Jaitapur and the Politics of Siting a Nuclear Power Plant in India (Ponencia). Midwest Political Science Association, Chicago.
- Hajer, M. A. (1993). Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Fischer, F. y Forester, J. (eds.), 43-76. Duke University Press.
- Heikkila, T., y Gerlak. A. K. (2013). Building a Conceptual Approach to Collective Learning: Lessons for Public Policy Scholars. *Policy Studies Journal*, 41(3), 484-512.
- Herman, D. (2002). *Story Logic: Problems and Possibilities of Narrative*. University of Nebraska Press.
- Herman, D., ed. 2003a. *Narrative Theory and the Cognitive Sciences*. CSLI Publications.
- Herman, D. 2003b. Stories as a Tool for Thinking. *Narrative Theory and the Cognitive Sciences*, 163-192. CSLI Publications.

- Hinyard, L. J., y Kreuter, M. W. (2007). Using Narrative Communication as a Tool for Health Behavior Change: A Conceptual, Theoretical, and Empirical Overview. *Health Education and Behavior*, 34, 777-792.
- Husmann, M. A. (2013). *Obesity: The Elephant in the Room or Why Words and Stories Matter* (Tesis de maestría). Universidad Estatal de Idaho.
- Ingram, H., Schneider, A. L. y De Leon, P. (2007). Social Construction and Policy Design. *Theories of the Policy Process*, Sabatier, P. A. (ed.), 2da ed. Westview Press.
- Jenkins-Smith, Hank C., y Sabatier, P. A. (1993). The Dynamics of Policy-Oriented Learning. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. C. (eds.), 41-56. Westview Press.
- Jenkins-Smith, H. C., St. Clair, G. K., y Woods, B. (1991). Explaining Change in Policy Subsystems: Analysis of Coalition Stability and Defection over Time. *American Journal of Political Science*, 35(4), 851-880.
- Yongjoo, J. y Haider-Markel, D. (2001). Tracing Issue Definition and Policy Change: An Analysis of Disability Issue Images and Policy Response. *Policy Studies Journal*, 29(2), 215-231.
- Jones, B. D. (2001). *Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance*. University of Chicago Press.
- Jones, B. D., y Baumgartner, F. R. (2012). From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. *Policy Studies Journal*, 40(1), 1-19.
- Jones, M. D. (2010). *Heroes and Villains: Cultural Narratives, Mass Opinion, and Climate Change*, (Tesis de Doctorado). Univ. de Oklahoma. <http://works.bepress.com/mjones/6>
- Jones, M. D., (2013). Cultural Characters and Climate Change: How Heroes Shape our Perceptions of Climate Science. *Social Science Quarterly*, 95(1), 1-39.
- Jones, M. D. (2014). Communicating Climate Change: Are Stories Better Than «Just the Facts»? *Policy Studies Journal*, 42(4), 644-673.
- Jones, M.D. y Jenkins-Smith, H. (2009). Trans-subsystem Dynamics, Policy Topography, Mass Opinion, and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 37(1), 37-58.



- Jones, M. D., y McBeth, M. (2010). A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong? *Policy Studies Journal*, 38(2), 329–353.
- Jones, M. D., McBeth, M. K. y Shanahan, E. (2014). Introducing the Narrative Policy Framework. *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework*, Jones, M. D., Shanahan, E. A. y McBeth, M. K. (eds.). Palgrave.
- Jones, M. D., y Song, G. (2014). Making Sense of Climate Change: How Story Frames Shape Cognition. *Political Psychology*, 35(4), 447–595. <https://doi.org/10.1111/pops.12057>
- Kahan, D. (2012). *Is Cultural Cognition a Bummer*, Part 1. Cultural Cognition Project. 20 de enero. <http://www.culturalcognition.net/blog/2012/1/20/is-cultural-cognition-a-bummer-part-1.html>
- Kahan, D. M. y Braman, D. (2006). Cultural Cognition and Public Policy. *Yale Law and Policy Review*, 24, 147–170.
- Kahan, D. M., Braman, D. Gastil, J., Slovic, P. y Mertz, C. K. (2007). Culture and Identity-Protective Cognition: Explaining the White-Male Effect in Risk Perception. *Journal of Empirical Legal Studies*, 4(3), 465–505.
- Kahan, D. M., Jenkins-Smith, H. y Braman, D. (2010). Cultural Cognition of Scientific Consensus. *Journal of Risk Research*, 14, 1–28.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. Farrar, Straus and Giroux.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2da ed. Longman.
- Kiser, L., y Ostrom, E. (1982). The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. En *Strategies of Political Inquiry*, Ostrom, E. (ed.), 179–222. Sage.
- Kunda, Z. (1990). The Case for Motivated Reasoning. *Psychological Bulletin*, 108(3), 480–498.
- Kurzban, R. (2010). *Why Everyone (Else) Is a Hypocrite: Evolution and the Modular Mind*. Princeton University Press.
- Kusko, E. (2013). *Policy Narratives, Religious Politics, and the Salvadoran Civil War: The Implications of Narrative Framing on U.S. Foreign Policy in Central America*, (Tesis de doctorado). Universidad Estatal de Idaho.
- Lakoff, G. (2002). *Moral Politics: How Liberals and Conservatives Think*. University of Chicago Press.

- Lasswell, Harold. [1936] 1990. *Politics, Who Gets What, When, and How*. Peter Smith Publishers.
- Lejano, R., Mill, I., e Ingram, H. (2013). *The Power of Narrative in Environmental Networks*. MIT Press.
- Lodge, M., y Taber, Ch. (2005). The Automaticity of Affect for Political Leaders, Groups, and Issues: An Experimental Test of the Hot Cognition Hypothesis. *Political Psychology*, 26(3), 455–482.
- Lodge, M., y Taber, Ch. (2007). *The Rationalizing Voter: Unconscious Thought in Political Information Processing*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1077972>.
- Lodge, M., y Taber, Ch. (2013). *The Rationalizing Voter*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Longaker, J. (2013). *The Role of Narrative in Constructing an Advocacy Coalition: The Case of Sao Paulo's Non-discrimination Policy*, (Tesis de doctorado). Universidad de Kansas.
- Lybecker, D.L., McBeth, M. K. y Kusko, E. (2013). Trash or Treasure: Recycling Narratives and Reducing Political Polarization. *Environmental Politics*, 22(2), 312–332.
- Matti, S. y Sandström, A. (2013). The Defining Elements of Advocacy Coalitions: Continuing the Search for Explanations for Coordination and Coalition Structures. *Review of Policy Research*, 30(2), 240–257.
- May, P. J. y Jochim, A. (2013). Policy Regime Perspectives: Policies, Politics, and Governing. *Policy Studies Journal*, 41(3), 426–452.
- McBeth, M. K., Clemons, R., Husmann, M., Kusko, E. y Gaarden, A. (2014). The Social Construction of a Crisis: Policy Narratives and Contemporary U.S. Obesity Policy. *Risk, Hazards, and Crisis in Public Policy*, 4,(3), 135–163.
- McBeth, M. K., Lybecker, D. y Garner, K. (2010). The Story of Good Citizenship: Framing Public Policy in the Context of Duty-Based Versus Engaged Citizenship. *Politics & Policy*, 38(1), 1–23.
- McBeth, M.K. y Shanahan, E. (2004). Public Opinion for Sale: The Role of Policy Marketers in Greater Yellowstone Policy Conflict. *Policy Sciences*, 37(3), 319–338.

- McBeth, M. K., Shanahan, E., Anderson, M. y Rose, B. (2012). Policy Story or Gory Story? Narrative Policy Framework, YouTube, and Indirect Lobbying in Greater Yellowstone. *Policy & Internet*, 4(34), 159-183.
- McBeth, M. K., Shanahan, E., Arnell, R. y Hathaway, P. (2007). The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory. *Policy Studies Journal*, 35(1), 87-108.
- McBeth, M. K., Shanahan, E. y Jones, M. (2005). The Science of Storytelling: Measuring Policy Beliefs in Greater Yellowstone. *Society and Natural Resources*, 18 (mayo/junio), 413-429.
- McBeth, M. K., Jones, M. y Shanahan, E. (2014). The Narrative Policy Framework. En *Theories of the Policy Process*, Sabatier, P. A. y Christopher Weible, C. (eds.), 3ra. ed., 225-266. Westview Press.
- McGinnis, M. D. (2011). Networks of Adjacent Action Situations in Polycentric Governance. *Policy Studies Journal*, 39(1), 51-78.
- Miller, H. T. (2012). *Governing Narratives: Symbolic Politics and Policy Change*. University of Alabama Press.
- Morris, J. P., Squires, N., Taber, Ch. y Lodge, M. (2003). Activation of Political Attitudes: A Psychophysiological Examination of the Hot Cognition Hypothesis. *Political Psychology*, 24(4), 727-745.
- Morris, Sh. (2011). *Plant Biotechnology in Ireland: Understanding the Factors That Shape Plant Biotechnology of Risk Management Policy in Ireland*, (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de Irlanda.
- Ney, S. (2006). *Messy Issues, Policy Conflict and the Differentiated Polity: Analysing Contemporary Policy Responses to Complex, Uncertain and Transversal Policy Problems*, (Tesis de doctorado). Universidad de Bergen.
- Ney, S., y Thompson, M. (2000). Cultural Discourses in the Global Climate Change Debate. *Society, Behaviour, and Climate Change Mitigation*, 8, 65-92.
- Nohrstedt, D., y Weible, Ch. (2010). The Logic of Policy Change After Crisis: Proximity and Subsystem Interaction. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 1(2), 1.
- Nowlin, M. (2011). Theories of the Policy Process: State of the Research and Emerging Trends. *Policy Studies Journal*, 39(1), 41-60.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press.

- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2007). Institutional Rational Choice. En *Theories of the Policy Process*, Sabatier, P. A. (ed.), 2da ed., 21–64. Westview Press.
- Ostrom, E. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), 7–27.
- Parsons, W. (2000). When Dogs Don't Bark: New Theories and Policy Process Discontinuities. Symposium: Theories of the Policy Process. *Journal of European Public Policy*, 7, 126–130.
- Pierce, J., Saba Siddiki, M. D. J., Schumacher, K., Pattison, A. y Hollyeterson. (2014). Social Construction and Policy Design: A Review of Past Applications. *Policy Studies Journal*. <https://doi.org/10.1111/psj.12040>
- Polkinghorne, D. (1988). *Narrative Knowing and the Human Sciences*. State University of New York Press.
- Pralle, S. B. (2006). *Branching Out, Digging In: Environmental Advocacy and Agenda Setting*. Georgetown Press.
- Redlawsk, D. P. (2002). Hot Cognition or Cool Consideration? Testing the Effects of Motivated Reasoning on Political Decision Making. *Journal of Politics*, 64(4), 1021–1044.
- Riker, W. H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. Yale University Press.
- Riker, W. H. (1986). *The Art of Political Manipulation*. Yale University Press.
- Rittel, H. W. J. y Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4( 2), 155–169.
- Rocheftort, D. A., y Donnelly, K. (2013). Agenda Setting and Political Discourse: Major Analytical Frameworks and Their Applications. *Routledge Handbook of Public Policy*, Araral, E., Fritzen, S. y Howlett, M. (eds.), 189–203. Routledge.
- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Learning Therein. *Policy Sciences*, 21, 129–168.
- Sabatier, P. A. (1999a). Fostering the Development of Policy Theory. En *Theories of the Policy Process*, Sabatier, P. A. (ed.), 1ra ed., 261–276. Westview Press.
- Sabatier, P. A., (1999b). *Theories of the Policy Process*. 1ra ed. Westview Press.

- Sabatier, P. A. (2000). Clear Enough to Be Wrong. *Journal of European Public Policy*, 7(1), 135-140.
- Sabatier, P. A., (2007). *Theories of the Policy Process*. 2da ed. Westview Press.
- Sabatier, P. A., Hunter, S. y McLaughlin, S. (1987). The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents. *Western Political Quarterly*, 41, 449-476.
- Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press.
- Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. *Theories of the Policy Process*, Sabatier, P. A. (ed.), 1ra ed., 117-166. Westview Press.
- Sabatier, P. A., y Schlager, E. (2000). Les approches cognitives des politiques publiques: perspectives américaines. *Revue Française de Science Politique*, 50 (abril), 209-234.
- Sabatier, P. A. y Weible, Ch. (2014). *Theories of the Policy Process*, 3ra ed. Westview Press.
- Sabatier, P. A., y Weible, Ch. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. *Theories of the Policy Process*. 2da ed., 189-220. Westview Press.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-sovereign People*. Holt, Rinehart, y Winston.
- Schlager, E. (1999). A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. *Theories of the Policy Process*, Sabatier, P. A. (ed.), 1ra ed., 233-260. Westview Press.
- Schlager, E. (2007). A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. En *Theories of the Policy Process*, Sabatier, P. A. (ed.), 2da ed., 293-320. Westview Press.
- Schneider, A., e Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. University Press of Kansas.
- Shanahan, E. A., Adams, S., Jones, M. y McBeth, M. (2014). The Blame Game: Narrative Persuasiveness of the Intentional Causal Mechanism. En *The Science of Stories: Applications of the Narrative Policy Framework in Public Policy Analysis*, Jones, M. D., Shanahan, E. A. y McBeth, M. K. (eds.). Palgrave.

- Shanahan, E. A., Jones, M. y McBeth, M. K. (2011). Policy Narratives and Policy Processes. *Policy Studies Journal*, 39(3), 535–561.
- Shanahan, E. A., Jones, M., McBeth, M. y Lane, R. (2013). An Angel on the Wind: How Heroic Policy Narratives Shape Policy Realities. *Policy Studies Journal*, 41(3), 453–483.
- Shanahan, E. A., McBeth, M., Arnell, R. y Hathaway, P. (2008). Conduit or Contributor? The Role of Media in Policy Change Theory. *Policy Sciences*, 41(2), 115–138.
- Shanahan, E. A., McBeth, M. y Hathaway, P. (2011). Narrative Policy Framework: The Power of Policy Narratives in Influencing Public Opinion. *Politics & Policy*, 39(3), 373–400.
- Siddiki, S., Basurto, X. y Weible, Ch. (2012). Using the Institutional Grammar Tool to Understand Regulatory Compliance: The Case of Colorado Aquaculture. *Regulation and Governance*, 6(2), 167–188.
- Siddiki, S., Basurto, X., Weible, Ch. y Calanni, J. (2011). Dissecting Policy Designs: An Application of the Institutional Grammar Tool. *Policy Studies Journal*, 39(1), 79–103.
- Simon, H. A. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. 1ra ed. Macmillan.
- Smith, K. B., y Larimer, Ch. (2013). *The Public Policy Theory Primer*. 2da ed. Westview Press.
- Somers, M. R. (1992). Narrativity, Narrative Identity, and Social Action: Rethinking English Working-Class Formation. *Social Science History*, 16(4), 591–630.
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. W. W. Norton.
- Stroud, N. (2008). Media Use and Political Predispositions: Revisiting the Concept of Selective Exposure. *Political Behavior*, 30, 341–366.
- Taber, Ch. S. y Lodge, M. (2006). Motivated Skepticism in the Evaluation of Political Beliefs. *American Journal of Political Science*, 50(3), 755–769.
- Theodoulou, S. Z. (2001). Theories of the Policy Process by Paul A. Sabatier. *American Political Science Review*, 95(4), 1007–1008.

- True, J., Jones, B. y Baumgartner, F. (2007). Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policy Making. *Theories of the Policy Process*, Sabatier, P. A. (ed.), 2da ed., 155–188. Westview Press.
- Verweij, M., Douglas, M. Ellis, R., Engel, Ch., Hendriks, F., Lohmann, S., Ney, S., Rayner, S. y Thompson, M. (2006). Clumsy Solutions for a Complex World: The Case of Climate Change. *Public Administration*, 84(4), 817–843.
- Von Bertalanffy, L. (1968). *General System Theory: Essays on Its Foundation and Development*. George Braziller.
- Weible, Ch. M. (2005). Beliefs and Policy Influence: An Advocacy Coalition Approach to Policy Networks. *Political Research Quarterly*, 58(39), 461–477.
- Weible, Ch. M. (2011). Political-Administrative Relations in Collaborative Environmental Management. *International Journal of Public Administration*, 34, 424–435.
- Weible, Ch. M., Sabatier, P. y McQueen, K. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121–140.
- Westen, D., Blagov, P., Harenski, K., Kilts, C. y Hamann, S. (2006). Neural Bases of Motivated Reasoning: An fMRI Study of Emotional Constraints on Partisan Judgment in the 2004 U.S. Presidential Election. *Journal of Cognitive Neuroscience*, 18(1), 1947–1958.
- Xiarchogiannopoulou, E. (2010). Discursive Institutionalism and Pension Reform in Greece 1990–2002: Appraising Europeanization from the ‘Bottom-Up’, (Tesis de doctorado). Universidad de Exeter.

## **CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP**

Año 1 – N.º 37 – 2020

### **Instituto Nacional de la Administración Pública**

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
CPA C1035AAA, Argentina.

Tel. 4343 9001 – [cuinap@jefatura.gob.ar](mailto:cuinap@jefatura.gob.ar)

**ISSN 2683-9644**

### **Editor responsable**

Alejandro M. Estévez

### **Idea original**

Carlos Desbouts

### **Edición/corrección**

Natalia Staiano

### **Arte de tapa**

Roxana Pierri

Federico Cannone

### **Diagramación**

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en:

**[publicaciones.inap.gob.ar](http://publicaciones.inap.gob.ar)**

Octubre 2020





Secretaría de  
Gestión y Empleo Público



Jefatura de  
Gabinete de Ministros  
Argentina