



# espacio abierto

Cuaderno Venezolano de Sociología



Auspiciada por la International Sociological Association (ISA),  
la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)  
y la Asociación Venezolana de Sociología (AVS)

Vol.26  
Julio - Septiembre  
2017

3



# **Análisis de políticas públicas, discurso y comunicación. Estudio comparado de metodologías cualitativas.**

*Alicia Pineda\**

---

## **Resumen**

Se comparan metodologías cualitativas para el análisis del discurso de las políticas públicas, relacionadas con teorías lingüísticas, de la comunicación, de la acción comunicativa y de la nueva gestión pública (NGP). El método seguido es el abductivo o “ida y vuelta” entre los planteamientos teóricos y la realidad de las prácticas discursivas de las políticas públicas. Los resultados son: Descripción del enfoque argumentativo de la NGP como método de análisis, explicación razonada del análisis de políticas desde la comunicación en uso, enfoque semiolingüístico, comparación entre enfoques y propuesta de descriptores. Se concluye que: 1. La propuesta presentada por la NGP puede fortalecerse con aportes del enfoque semiolingüístico, lo cual le permitiría integrar las funciones semánticas- pragmáticas, evitando el sesgo solo pragmático que ahora presenta. 2. El capital comunicacional impacta sobre las lógicas de producción e interpretación de las políticas públicas y sobre las metodologías de análisis. 3. La estrategia de racionalidad comunicativa vinculada con la construcción de argumentos protagoniza un nuevo modo de acercarse a las pretensiones de validez (verdadero, veraz) de los enunciados que comunican una política pública.

Recibido: 01-03-2017 / Aceptado: 25-06-2017

\* Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.  
E-mail: alitor@cantv.net.

**Palabras clave:** Análisis de políticas; acción comunicativa; comunicación; discurso; metodologías; políticas.

## Analysis of public policy, speech and communication. Comparative study of qualitative methodologies.

---

### Abstract

Compare qualitative methodologies for the analysis of the discourse of public policies, related to theories Linguistics, communication, communicative action and the new public management (NPM). The method followed is the abductive or “back and forth” between the theoretical approaches and the reality of the discursive practices of public policies. The results are: Description of the argumentative approach of the new public management (NPM) as a method of analysis, reasoned explanation of policy from the communication in use analysis, focus semiolingüístico; comparison of approaches and proposal of descriptors. It is concluded that: 1. The proposal submitted by the NPM can be strengthened with contributions from the semiolingüístico approach, which would allow you to integrate semantic pragmatic functions, avoiding pragmatic bias now presenting. 2. The communications capital impacts on the logic of production and interpretation of policies and methodologies of analysis. 3. The strategy of communicative rationality linked with the construction of arguments is a new way of analyzing the claims of validity (true, true) statements of a public policy.

**Keywords:** Analysis of communicative action; policy and communication; speech; methodologies; policies.

### Introducción

La ciencia política, al igual que otras disciplinas herederas del desarrollo epistemológico del siglo XX registra una crisis en sus estatutos debido fundamentalmente al quiebre de su *modelo de racionalidad*. En este sentido, (2006:26) opina:

“que lo político está hoy interpelado del modo más severo por lo *intercomunicacional* (...), allí se están definiendo en una altísima proporción los horizontes de la nueva ciudadanía, las agendas de los nuevos actores, las *discursividades* que atraviesan todo el tejido de la sociedad y las *nuevas prácticas* que abren camino merced a la caducidad y saturación de los viejos formatos de la política”.

Se extrae de la cita anterior que una batería de nuevos o renovados conceptos y articulaciones entre lo político y la política: “intercomunicación, ciudadanía, discursividades, agendas, actores y nuevas prácticas sociales” muestran la emergencia de nuevos acercamientos metodológicos al análisis de las políticas públicas (APP) desde la comunicación<sup>1</sup>.

Por otra parte, otros autores señalan que no es posible ya continuar analizando las políticas públicas (PP) en sus tradicionales *fases* (formulación implementación y evaluación), vistas éstas de manera aislada, sino que, por el contrario, es necesario promover su integración con la finalidad de obtener una información más fiable sobre el proceso e interacción entre “ideas, actores y escenarios institucionales” (Mascareño, 2006: 12) que retroalimente el diseño, implementación y evaluación de las PP. Esta nueva mirada hacia el estudio y APP según el autor citado anteriormente, pudiera permitir una preocupación por los cambios que generan políticas específicas con el fin de observar la realidad y calidad del comportamiento de los gobiernos en el diseño, implementación, evaluación y reelaboración de los programas que se promueven para atender demandas públicas. Las políticas siguen figurando como elementos articuladores de la acción que genera el estado ante la demandas de la sociedad, solo que en los actuales momentos su actuación está mediada por una nueva forma de gobernar (gobernanza) que articula la gestión de “interdependencia sistémica” (Mascareño, 2006) e incorpora a los actores, su posicionamientos e intereses en el contexto y la comunicación como elementos integradores que suman acciones a su gestión corresponsable. En la figura 1 se muestra la red de interacciones que actualmente contribuyen a la complejidad de los APP.

1 Comunicación: en el contexto de esta investigación no se refiere al flujo de información entre emisores y receptores (concepto objetivista), sino al proceso de interacción registrado entre sujetos lingüísticamente competentes que realizan actos de entendimiento (concepto pragmático).

**Figura 1: Las políticas públicas en el siglo XXI**



Finalmente, Habermas (1998:70) incorpora planteamientos que sugieren la necesidad de diseñar y aplicar metodologías que acerquen las políticas a un *modelo de racionalidad comunicativa* que incorpore, en igualdad de condiciones, los componentes del *mundo de la vida* que actúan como “contexto en la acción comunicativa”. El mundo de la vida” habermasiano (objetivo, social y subjetivo) puede servir de “telón de fondo” o contexto para la interpretación y comprensión de las políticas públicas, si se analizan éstas desde la racionalidad <sup>2</sup> y la acción comunicativa<sup>3</sup>.

Las razones anteriormente expuestas coinciden en el protagonismo de la comunicación en el APP, y justifican esta investigación cuyo objetivo general es analizar propuestas metodológicas relacionadas con el análisis del discurso (AD) de las políticas públicas. Los objetivos específicos son: determinar cómo se incorpora actualmente la comunicación en las nuevas propuestas de las ciencias administrativas de gestión pública, comparar metodologías de análisis de PP que provienen de enfoques administrativos, lingüísticos comunicacionales y de la acción comunicativa, y mostrar la complementariedad de los enfoques, aspecto útil para construir indicadores que permitan analizar el discurso de las políticas públicas (DPP).

La investigación es de carácter analítico-comparativo, El método que se sigue es el abductivo o de “ida y vuelta” entre los planteamientos teóricos que ofrecen los enfoques y la realidad de las prácticas discursivas de las políticas públicas (Wodak, 2003:53,109). Teóricamente, la investigación se apoya fundamentalmente en aportes de los campos de análisis de políticas públicas (APP), semántica lingüística, teoría de la comunicación y teoría de la acción comunicativa.

- 2 Racionalidad: entendida desde la conceptualización habermesiana como “forma en que los sujetos capaces de lenguaje y acción hacen uso del conocimiento”.
- 3 Acción comunicativa: “proceso cooperativo de interpretación en que los participantes se refieren simultáneamente a algo en el mundo objetivo, en el mundo social y en el mundo subjetivo”

## Propuestas desde ¿nuevas “cajas de herramientas”? o desde ¿nuevas lógicas de ejercicio del poder, cognitivas y discursivas?

### 1.1. La Nueva Gestión Pública<sup>4</sup> (NGP).

El APP al igual que la administración y ética de las políticas públicas forma parte del dominio o marco cognoscitivo de la llamada, desde la década del 90 del pasado siglo, la Nueva Gestión Pública (NGP) (administración, ética, políticas públicas) o new public management (NPM: siglas en inglés). Desde esta disciplina se han venido planteando nuevas *lógicas para pensar y analizar las políticas públicas*, entre las cuales sobresalen los esquemas argumentativos planteados por Aucoin (1990). Este autor proporciona un modelo argumentativo que guía el APP, que está representado en la fórmula siguiente:

<p><b>C= A (.)</b> <b>C= conclusiones</b> <b>A= argumentos</b></p>
----------------------------------------------------------------------------

La fórmula anterior sugiere que una exposición razonada de los argumentos y conclusiones relacionadas con la formulación, implementación y evaluación (**FIE**) de una determinada política pública puede llevarnos a comprender *los propósitos y estrategias* con los cuales el formulador de políticas atiende las demandas de políticas de las comunidades o de un determinado sector público. Es decir, *la lógica discursiva* seguida en el proceso de hacer o *construir socialmente* una política (cursiva nuestra), puede convertirse en un modelo que va más allá de los métodos instrumentales, tipo caja de herramientas<sup>5</sup>, relacionados con medición cuantitativa y cualitativa de *criterios de eficacia y eficiencia y ajustados la lógica veritativa (demostrar si algo es verdadero o falso)*. En este sentido, el APP requiere de una complementariedad entre las racionalidades (instrumentales o de fines medios, estratégica (decisión –acción) y comunicativa (interacciones mediadas por el uso del lenguaje) que pueden coexistir en la FIE de las políticas públicas.

Las sugerencias conceptuales del análisis argumentativo sugerido por Aucoin (1990), *pese a que el autor no ubica su modelo de argumentación en ninguna de las corrientes relacionadas con el análisis del discurso*, tal y como parece derivarse de su planteamiento, sí pueden ser perfectamente diferenciadas tomando en cuenta *aspectos semántico pragmáticos* que parten de la consideración general de que el APP en sus diversas fases no puede hacerse sin atender la naturaleza de los actos de lenguaje<sup>6</sup>: “actos locucionarios” (decir o enunciar algo), “ilocucionarios” (realizar acciones diciendo algo) y “perlocucionarios” (efectos sobre alguien) (Austin, 1962). Estos actos de lenguaje se

4 En adelante, en el contexto del artículo se usarán las siglas de este enunciado en español: NGP (nueva gerencia pública), en vez de las siglas NPM, que corresponden al enunciado en inglés: new public management.

5 Caja de herramientas: metáfora muy utilizada para designar las metodologías fundamentalmente prospectivas que acompañaron en las tres últimas décadas del siglo XX la construcción teórica- práctica de los objetos de investigación neopostivistas.

manifiestan en los diversos tipos de PP. Así por ejemplo, las denominadas “no políticas” expresan actos locucionarios, solo enunciativos; las políticas regulativas prohíben algo, diciendo algo; y en general, todas las PP responden a intencionalidades, propósitos y finalidades, que no son más que la carga de subjetividad del agente que las formula.

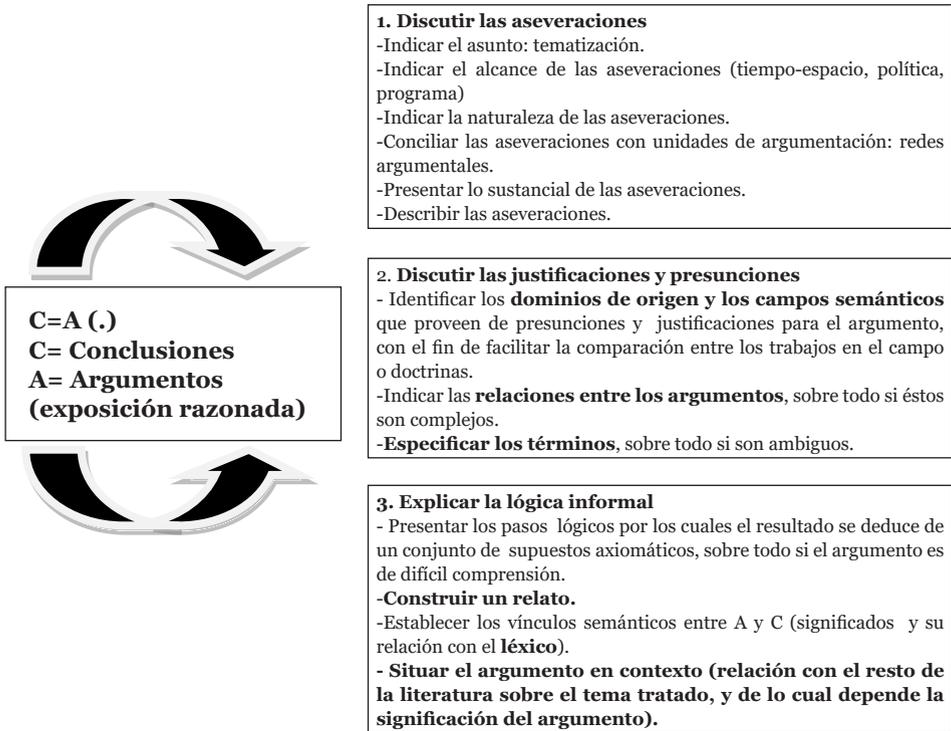
Según lo planteado anteriormente, El lenguaje es el medio que estructura la realidad social de las prácticas vinculadas con las PP y permite hablar de ellas. El acto del lenguaje se vincula con la situación y acción comunicativa, que puede ser descrita de su forma más simple de la manera siguiente: alguien (autoridad pública) atiende una *demanda consensuada* (ahora construcción social, comunitaria) de alguien (actores sociales: personas, instituciones) y genera un producto (política pública) que está destinado a prevenir o a resolver un problema (surtir un efecto) (cursiva nuestra). Se pudiera pensar que la producción del efecto sigue siendo determinista (tipo acción-reacción), tal y como se apreciaba en el sesgo tecnocrático de las propuestas teóricas iniciales de Harold D. Laswell sobre las PP (Aguilar, 2003), sin embargo, la tendencia actual a generar políticas que se formulan, implementan y evalúan en red habla de la complejidad y *multicausalidad* que supone el logro de efectos o resultados relacionados con tomas de decisión de actores que se ubican en diferentes niveles de localización, puntos o nodos de una red.

La acción que generan las PP invita a un juego de racionalidades: al lado de una racionalidad instrumental (fines –medios) y funcional sistémica (procesos- consecuencias), se junta una racionalidad de *naturaleza socio- política y comunicacional* que implica procesos de interacción (negociación, consensos, inclusión-exclusión, divergencias, convergencias) destinados a “balancear” posibles equilibrios y desequilibrios (orden y desorden) en la relación del Estado y las comunidades que pueden ahora participar e interactuar en los procesos de planificar, diseñar, implementar y evaluar las PP, antes consideradas solo como “intervenciones” jerárquicas de una autoridad de naturaleza pública.

El nuevo modo de hacer políticas “revitaliza el *papel del contexto*, con miras a encontrar las convergencias entre la razón y la política” (Aguilar, 2003: 59, 229). Atendiendo a estas particularidades algunos modelos de desarrollo económico-político, alternativos (por ejemplo: los neoestructuralistas, neomarxistas) tienden a promover una participación activa de las comunidades en la *construcción social* de las nuevas políticas públicas (caso: creación de consejos comunales en Venezuela y aprobación de ley de participación ciudadana).

Con estas observaciones intentamos detallar los contenidos de la propuesta de Aucoin (1990), ubicando sus planteamientos en un posible contexto semántico (construcción de significado) pragmático (construcción de sentido: situación comunicativa). Observemos los planteamientos de Aucoin (1990) en la figura 2.

Figura12: Esquema argumentativo de Aucoin



Fuente: Pineda (2010), basada en Aucoin (1990).

El contenido de la figura 2 alude a la posibilidad de utilizar el modo discursivo de la argumentación para el APP. Este modo coexiste, complementariamente, en los discursos con otros modos, tales como los enunciativos, narrativos, descriptivos y explicativos (Charaudeau, 2003), (Calsamiglia y Tussón, 1999).

Se observa que en el paso 1 del esquema argumentativo de Aucoin (1990) relativo a **discutir las aseveraciones**, se ponen en escena algunos de los elementos de la situación de comunicación en que se ubica el contenido mismo de la política: espacio - tiempo, tema, descripción de argumentos.

En el paso 2: discutir las **justificaciones y presunciones** se avanza a la consideración de aspectos lingüísticos de naturaleza semántica relacionados con la construcción de los significados que transmiten los argumentos: dominios de origen, campos semánticos, naturaleza de los términos utilizados (generales, específicos) y las relaciones entre los

términos, pero no se especifica si el análisis contiene –además- aspectos de naturaleza sintáctico-semántica.

En el paso 3: **explicar la lógica informal**, pese a que no se explica en el modelo, esto se refiere un tanto a la estructura del argumento y a las relaciones semántico-sintácticas y lógicas que vinculan el argumento con las conclusiones. Igualmente, se describen aspectos pragmáticos relativos a la estrategia de adecuación al contexto o situación en que se ubica el mensaje y con la construcción discursiva del relato. Se concluye entonces que el enfoque presentado por Aucoin (1990) contiene algunos rasgos del enfoque semántico pragmático (Molero de Cabeza y Cabeza, 2009).

Se advierte finalmente que el análisis argumentativo sobre todo para estudiar los procesos de formulación de las PP ha sido objeto de interés de otros autores en fechas anteriores a la propuesta de la NGP, pero que es ahora, dado el desarrollo vertiginoso de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información (NTIC) cuando se enfatiza seriamente en la posibilidad de diseñar y aplicar metodologías que acerquen las políticas a un *modelo de racionalidad comunicativa*, que incorpore en igualdad de condiciones, los componentes del *mundo de la vida* que actúan como “contexto en la acción comunicativa” (Habermas, 1998: 170).

“El mundo de la vida” habermasiano se refiere al: “mundo objetivo, social y subjetivo” que sirve como referencia, contexto, o “telón de fondo” al proceso de producción, interpretación y comprensión implícito en el acto de lenguaje utilizado con fines comunicativos.

En el contexto anterior, el APP desde el “mundo de la vida” toca, respectivamente, aspectos vinculados con la percepción de problemas de diversa índole y el abordaje de soluciones (mundo objetivo); aspectos regulativos, normativos y valorativos que se vinculan –entre otros- con los instrumentos de políticas (mundo social: leyes, reglamentos, planes, por ejemplo), y aspectos emotivos, vivenciales, expresivos, relacionados con el propósito que guía la formulación de los objetivos y acciones de la política y de sus resultados. Por tanto, la actividad empírica que se relaciona con la construcción de sentido, comprensión e interpretación del APP desde la racionalidad comunicativa se vuelve más compleja.

Ubicar el análisis de una política pública desde el *mundo de la vida* significa articularlas con sus componentes (proposicional (CP), ilocutivo (CI) y componente expresivo (CE) y con la forma como estos componentes interaccionan en la estructuración de los actos de habla (Austin, 1992) que sirven a la expresión de los contenidos de la política pública y construcción de sentido.

Sintetizando la forma de actuación de los componentes del *mundo de la vida aplicados a la producción e interpretación de una política pública* expresamos que: el componente proposicional (CP) sirve a los fines de hacer pasar un problema de naturaleza pública del “mundo por significar (marco referencial) al mundo significado” (Charaudeau, 2003:50). Este pasaje se hace real mediante los procesos de conceptualización, representación y discursivización ligados al acto de lenguaje y su comunicación (Molero de Cabeza, Cabeza, 2009). El componente ilocutivo (“decir algo, haciendo algo”), por su parte, se liga a la

acción y a procesos normativos y de regulación social de las PP, y finalmente, el componente emotivo vinculado con aspectos del mundo interno, subjetivo y vivencial de los actores, lo cual se expresa en la PP a través de intenciones, fines, propósitos, objetivos, metas, actividades, ingredientes destinados al logro de unos resultados, efectos o impactos,

## 1.2. El análisis del discurso (AD) de las políticas públicas

El análisis del discurso como metodología cualitativa inter y transdisciplinaria destinada a develar los contenidos de un mensaje es adecuado para APP en general, y las de ciencia, tecnología e innovación (CTI), en particular, por las siguientes razones:

- **El punto de partida: Una política pública se expresa mediante un acto de lenguaje.**

Si se parte de la premisa anterior y se acepta que una política pública (PP) es acción expresada mediante una práctica discursiva o discurso sobre algo (un problema a resolver, por ejemplo, en el campo de la CTI), que *tiene un propósito y supone una acción social* (desarrollada para aportar una solución a un problema o para prevenirlo), que sugiere la presencia de actores (emisores-receptores) potencialmente en situación dialógica (bilateral: de emisor a receptor, y viceversa) y no meramente unilateral, y de medios o dispositivos, se está ubicando su análisis en una *situación comunicativa*.

- **Una política pública supone un proceso de producción**

El proceso de producción de una decisión política involucra a los entes del Estado, a quienes compete dar respuesta a un determinado problema social, cuyo impacto determina que deba ser colocado en la agenda política pública para que sea objeto de la toma de decisiones.

En el pasado, el *proceso de producción de la política, es decir su diseño* (formulación: fijar el “deber ser”, intenciones, propósitos objetivos; de implementación: estrategias, metas e instrumentos de política, etcétera; de evaluación: analizar efectos y asumir la acción correctiva mediante la nueva información) correspondió unilateralmente al Estado y a los tecnócratas. Hoy se habla de corresponsabilidades entre el Estado y las comunidades en el diseño o formulación de las PP, su implementación y evaluación. La participación de las comunidades o colectivos se conceptúa como parte del *proceso de legitimación de la acción política* expresada en los procesos de construcción social de la PP.

- **Una política supone un proceso de recepción e interpretación**

La intencionalidad presente en el propósito de construcción de PP supone que las acciones desplegadas en su producción (conocer el problema, colocarlo en agenda política, formular la política) tiene sentido para alguien. Una PP busca en algunos casos (también pueden tener carácter preventivo o correctivo) resolver alguna situación percibida o vivida como problemática por alguien con el poder para aportar las soluciones. En tal sentido, la emisión de una PP se concibe como el resultado de interpretar los alcances de un problema o de una situación problemática y la propuesta para desarrollar una *“acción” que, a su vez, debe ser comprendida e interpretada por alguien* (emisor activo - receptor activo).

- **Una política pública supone relaciones de poder entre los actores**

El entramado de una política pública nos pone en contacto con actores que tienen diferentes racionalidades (lógica vinculada al saber), visiones e intereses (lógica política: establecer relaciones) que se articulan en los procesos que se registran en todas las fases de APP. El discurso de la PP es el resultado de la adecuación *de la estrategia al contexto*. El discurso de las PP “legítima, deslegítima, encubre, justifica, y viabiliza los actos del poder”. El análisis del discurso (AD) de las PP hace explícitas las relaciones de poder o de fuerza entre los actores. Las posibilidades de utilizar el análisis del discurso (AD) para el APP son variadas, según sean los intereses del analista. En este sentido, la tabla 1 presenta de manera esquemática algunas de las opciones posibles:

**Tabla 1: Análisis del discurso de las políticas públicas**

Enfoques	Autores	( Tendencias-Prioridades)
Semántico–pragmático (análisis semio-lingüístico)	Pottier (1992) Molero de Cabeza Lourdes, Cabeza Julián (2009).	Construcción de significado (cotexto) y sentido (en el contexto)
Semio-discursivo	Patrick Charaudeau (2003)	Relacionar la organización semántica de las formas con hipótesis sobre la co-intencionalidad de emisores y receptores (Charaudeau, 2003)
Análisis crítico del discurso (ACD)	Norman Fairclough (2001)	Prácticas sociales y la producción de sentido. Teoría crítica-crítica social
Análisis crítico del discurso Socio-cognitivo	van Dijk (2011)	Contexto como elemento subjetivo en la generación de imágenes mentales
Análisis histórico	Ruth Wodak (2003)	Teoría crítica-crítica social
Análisis mediato del discurso (AMD)	Ron Scollón (2001)	Acciones, “actos” (actuar de los actores sociales)

Fuente: Pineda y Romero (2010). Basada en Wodak y Meyer (2003), Molero de Cabeza y Cabeza, (2009) Charaudeau (2003).

La posibilidades de selección y aplicación de estas metodologías del AD para el estudio de las políticas públicas requiere que el analista tenga muy claro cuál es el objeto de su investigación (qué desea investigar y por qué), la selección del corpus y los temas a investigar y cuáles son las capacidades teóricas y metodológicas que tiene para seleccionar uno u otro tipo de análisis. En este sentido, se dispone de alternativas de enfoque que parten de la situación comunicativa y el uso del lenguaje y metodologías que exploran el análisis histórico-social. La diferencia entre ambas es que desde la primera opción es posible observar con mayor claridad el vínculo entre los propósitos, acciones y relaciones de fuerza de los actores; mientras que desde las segundas se obtiene información teórica más relevante sobre lo político o aspectos más doctrinarios (Wodak y Meyer, 2003).

Así por ejemplo al utilizar el enfoque lingüístico de la comunicación que brinda la lingüística semántica (Pottier, 1992), (Molero de Cabeza y Cabeza, 2009), es posible

deconstruir el discurso de las políticas públicas en todas sus fases, atendiendo a su componentes semántico pragmáticos. Desde el Análisis Crítico del Discurso (ACD) puede investigarse lo relacionado con las políticas como prácticas sociales y discursivas que se vinculan con procesos de *dominación y hegemonía*. Las consideraciones mencionadas citan solo dos de las posibilidades que desde la “inter y transdisciplinaridad” (Fairclough, 2003: 179- 180) propician estos enfoques.

Un ejemplo que ilustra las posibilidades del AD para servir como método cualitativo útil al APP lo veamos en la Tabla 2 que muestra las opciones que desde esta metodología existen para acercarse al estudio, por ejemplo, de las doctrinas y escuelas de pensamiento de la economía, cuya clasificación sigue el esquema formulado por Corona Treviño (2002). Vale aclarar que el uso de un determinado enfoque no es excluyente sino complementario, respecto a los otros. En la tabla 2 se describen las diferentes doctrinas y su vínculo según su orientación (explicativa, ideológica o de acción) con un tipo de metodología de AD.

**Tabla 2: El discurso y el análisis del pensamiento económico**

Doctrina / Teoría	Orientación explicativa	Orientación ideológica	Conversión de los aspectos doctrinarios en una acción
Evolucionista	Desarrollo institucional para la innovación tecnológica.	Determinismo histórico institucional	Políticas de innovación-Competitividad.
Institucionalista	Desempeño de la sociedad y desempeño de las instituciones.	El cambio social se relaciona con cambio en las instituciones.	Políticas públicas-económico-jurídicas. Políticas compensatorias.
Dependencia	Subdesarrollo.	El subdesarrollo se explica por causa externas (contexto)	Promoción del cambio social. Denuncia social.
Estructuralista	Subdesarrollo.	Planificación estatal	Políticas de industrialización

		
Metodología de análisis: ANÁLISIS PRAGMÁTICO (argumentación, contexto, actos de habla).	Metodología de análisis: ANÁLISIS CRÍTICO DEL DISCURSO	Metodología de análisis: ANÁLISIS SEMÁNTICO-PRAGMÁTICO

Fuente: (Pineda y Rincón, 2010). Basada en Corona (2002), Wodak y Meyer (2003), Molero de Cabeza y Cabeza, J. (2009) y Charaudeau (2003).

## Complementariedades entre los enfoques.

Las propuestas de la NGP sobre las posibilidades de analizar las políticas públicas atendiendo a su “racionalidad comunicativa” (Habermas, 1998: 24-27), brindan algunas evidencias (uso de la argumentación, por ejemplo) acerca de la necesidad de explorar las posibilidades analíticas que brindan otros enfoques que proceden del campo del Análisis del Discurso (AD).

Si se compara el enfoque proporcionado por la NGP con el enfoque semántico-pragmático (SP) de la comunicación proporcionado por la semántica lingüística (Pottier, 1992) (Molero de Cabeza y Cabeza, 2009) se pueden establecer puntos comunes y ver las posibilidades de su aplicación complementaria en el APP.

Según lo expresado, hemos podido observar que las variables contenidas en el enfoque argumentativo de la NGP relativa a “discutir las aseveraciones”, se corresponden con los contenidos ubicados en el nivel conceptual del enfoque SP: tematización, propósito, denominaciones y conceptualizaciones y dimensión espacio-temporal del evento (políticas). Lo que en el modelo de la NGP se denomina “discutir los argumentos” (justificaciones y presunciones) se corresponde en el enfoque semántico pragmático con contenidos del nivel lingüístico, aspectos lexicales y semánticos que incluyen el establecimiento de los dominios de origen (marcos más generales), los campos semánticos (identificación y agrupamiento de las unidades terminológicas relacionadas con el significado de lo que se quiere expresar) y aspectos referentes al léxico o componente “ideacional del mensaje”.

Lo que se denomina en el modelo de la NGP “explicar la lógica informal”, se ubica en el enfoque SP entre los niveles semántico y discursivo. A nivel discursivo (texto en situación comunicativa) se ubican los modos de organización del discurso (explicativos, descriptivos, narrativos, *argumentativos*) (Casalmiglia y Tussón, 1999), los tipos de argumento y las relaciones entre los argumentos. Es pertinente aclarar que la lógica discursiva a diferencia de la lógica formal (deductiva, inductiva) no intenta probar la verdad o falsedad de un argumento. Su pretensión de validez está basada en dar razones, en la veracidad en una situación concreta de comunicación.

El enfoque SP está dividido en niveles (“referencial, lógico-conceptual, lingüístico y discursivo”), pero esta división no rompe con las interacciones entre los componentes semántico pragmáticos cuando actúan de manera integrada (construcción de significado y sentido partiendo de la situación comunicativa). Así en este enfoque en el nivel discursivo se concentran aspectos pragmáticos cuyo análisis se integra contextualmente al componente semántico.

Otras opciones de AD incluyen investigar separadamente el componente pragmático, en cuyo caso, los estudios se referirán a los contextos, los actos de habla o solamente a los modos de organización discursiva (“argumentar, explicar, narrar, describir, enunciar”), todo depende de los intereses del analista.

Una observación es válida respecto a los contenidos del modelo de la NGP: el mismo no contempla, explícitamente, el análisis relacionado con las actitudes del emisor y la forma

cómo construye socialmente el discurso sobre las políticas, es decir, aspectos subjetivos que sabemos entran protagónicamente en las lógicas de formulación, implementación y evaluación de las PP como componentes del mundo expresivo y emocional a través de las creencias, actitudes y juicios valorativos. El componente subjetivo integra la intencionalidad de los individuos como armazón del propósito de las políticas, sus finalidades y su “deber ser”.

En este caso, el enfoque integrado semántico-pragmático habla de: *modalidades (posicionamiento del sujeto hablante: decir, querer, deber, poder), interdiscursividad (diálogo de saberes), polifonía (varias voces en el discurso)*, recursos de carácter semántico-pragmático, ubicadas en los niveles semántico- discursivos, según los lineamientos del enfoque citado.

Otro aspecto destacado en la comparación entre los dos enfoques, es que el presentado por Aucoin (1990) no contiene todos los aspectos observables en los niveles del enfoque SP, así por ejemplo, la tabla no hace referencia a los mundos objetivo, social y subjetivo, que abarca el contenido de una PP.

## **El análisis de políticas públicas, los enfoques y la construcción de indicadores.**

Si se entiende la racionalidad comunicativa como el acto de pensar al otro desde las prácticas comunicacionales vinculadas con los procesos de construcción social de sentido, y de validar lo dicho a través de los argumentos, se puede inferir que el proceso de semiotización (construcción de sentido y su representación) de la *acción de una política pública* recurre a formas lingüísticas que adquieren sentido en los contextos. Los problemas públicos que demandan soluciones solo son objeto de *conocimiento y acción política cuando se convierten en discurso, ya que a través de los denominados modos discursivos se nombran, se narran, se describen, se explican y se argumentan.*

En el sentido anterior, atendiendo a los lineamientos del enfoque SP (Molero de Cabeza y Cabeza, 2009) es posible hacer coincidir las fases de APP con los niveles en que interaccionan la comunicación y el lenguaje, con modalidades enunciativas (decir, querer, deber, poder) (Molero de Cabeza y Cabeza, 2003) y con la complementariedad de diferentes tipos de racionalidades (Pineda, 2015). Esto brinda la posibilidad de identificar *descriptores*, útiles para construir *indicadores* que permitan realizar los análisis.

En la tabla 3 se muestran las interacciones entre el proceso de planificación relacionado con acciones: “el hacer” (formular, diseñar) y “hacer hacer” (implementar, evaluar) de las políticas públicas, las racionalidades (saber), la situación de comunicación (uso social del saber), y el uso social de los signos (semiosis y los procesos de interacción) que se relaciona con las diversas fases de planificación de acciones de una PP.

Finalmente, en la Tabla 3 se establecen unos descriptores que contienen las dimensiones (categorías) de análisis de cada una de las fases de estudio de una PP, las

cuales se desglosarán en situaciones concretas de acuerdo a los intereses de investigación del analista.

**Tabla 3: Análisis de políticas, comunicación y descriptores**

ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y COMUNICACIÓN			SEMIOSIS (USO SOCIAL DE SIGNOS): INTERACCIÓN		DESCRIPTORES*
Planificación. Situación de comunic. Racionalidad Columnas. (1).....(2).....(3)			Niveles/uso del lenguaje / Procesos (4).....(5)		(6)-----
Formulación (Plan estratégico)	-¿QUÉ? -Problema -Decisión -Solución	ESRATÉGICA - (Instrumental: fines-medios)	-SEMÁNTICO: (contenidos)	-SOCIO- COGNITIVO: COMPRENDER LAS PP	-Dimensión espacio- tiempo (escenarios) -Dimensión socio-cognitiva (intención, propósito, objetivo) (querer hacer algo) -Dimensión normativa (Marcos legales) - Dimensión axiológica (Valores: Deber hacer) -Dimensión estratégica (decisión, acción, contexto, finalidad, actividad). -Dimensión factitiva (poder hacer) -Red de actores internos y externos. -Relaciones de fuerza entre actores
	¿QUIÉNES?	COMUNICATIVA (comprenderse)  -TÁCTICA: ( Capacidad para movilizar recursos hacia acciones que crean ventaja competitiva. -ESTRATÉGICA Direccionamiento de la intencionalidad y decisión en contextos (Instrumental)	-PRAGMÁTICO. (actores y relaciones)	-ASUNCIÓN DE ROLES	-Dimensión factitiva (producir cambios) (hacer, hacer-hacer) -Capital humano - Capital intelectual -Capital. relacional, alianzas -Capital comunicacional -Actividades y capacidades en situaciones concretas
Implementación (Plan operativo)	¿CÓMO?	- ESTRATÉGICA -TÁCTICA Capacidad para utilizar la información para retroalimentar (+,-) procesos a partir de impactos y su balance social, - COMUNICATIVA	-SINTÁCTICO (administrativo) -PRAGMÁTICO	-ORDENAMIENTO Y COMBINATORIA DE RECURSOS Y ESTRATEGIAS (capital: recursos) -Red de actores (componentes individual, social y mental)	- Dimensión estratégica (decisión, acción, actividad), -Dimensión táctica ( acciones futuras) Hacer saber - Tipo de resultados - Tipo interacciones - Tipo de información que retroalimente nuevas políticas
Evaluación (Formulación, implementación, procesos, roductos).	CAMBIOS EN SITUACIÓN -Resultados -Efectos -Impactos		-SEMÁNTICO- PRAGMÁTICO	-SOCIO- COGNITIVO: ( comprender, Interpretar)	

Fuente: Pineda. Basada en los enfoques semántico-pragmático (Molero y Cabeza, 2009), teoría de la acción comunicativa ( Habermas, 1998) y pensamientos estratégico y táctico (Arellano, 2006).

En la Tabla 3 interactúan complementariamente las disciplinas de las ciencias administrativas (planificación y gerencia) con las de la lingüística, comunicación y filosofía de lenguaje (teorías de rango medio) con postulados sobre la racionalidad provenientes

de la teoría de acción social (teoría macro). Así en las columnas 1-3, se hace referencia al vínculo planificación de las políticas en sus diferentes fases con la situación de comunicación (¿Qué, quiénes, cómo, con cuáles medios, con qué finalidades?)

Describir el proceso de planificación como tal no entra en los objetivos de este artículo, pero sí cabe observar que la tendencia actual en esa materia es estudiar las políticas públicas desde los alcances del *pensamiento estratégico y táctico* que se aleja de la concepción clásica de la planificación relacionada con metas preconcebidas y caminos eficientes y óptimos, y que, entre otros, promueve un actuar colectivo (Arellano, 2006) y el protagonismo de los contextos.

Según la tendencia mencionada anteriormente, la formulación de una PP supone el diseño de un Plan estratégico que contiene la direccionalidad de la toma de decisiones, es decir, la adecuación de **forma y sentido de la estrategia en un determinado contexto**. El plan estratégico, responde a varias interrogantes, tal y cómo se muestra en la columna 2 (¿Qué resolver, quiénes, en qué tiempo y espacio y con qué finalidades), y se asocian con tipos de racionalidad vinculados a un saber o a una forma de interacción. Así la planificación clásica aplicada en las décadas de los 60-80 del siglo XX se fundamentó en decisiones racionales, lineales, de tipo instrumental (fines-medios). Hoy día la formulación de las estrategias sigue teniendo este tinte, pero escondido bajo la simplificación de “espacios de complejidad”, desde donde la estrategia instrumental escamotea el lugar que corresponde a la racionalidad comunicativa (Arellano, 2006:12). Esta racionalidad vincula la pretensión de validez de una referencia al mundo objetivo o la veracidad del mundo emotivo a prácticas discursivas relacionadas con la producción de argumentos (Habermas, 1998).

Las columnas 4-5 describen la semiosis o uso social de los signos con la finalidad de lograr las interacciones. Así a nivel semántico se ubican los contenidos de formulación de la PP y se les relaciona con diversos descriptores cuya naturaleza puede describirse desde diferentes dimensiones (pautas para construir indicadores): escenarios (espacio – tiempo), cognitiva (individual y social), intención, objetivo, finalidad, meta, normativa, axiológica, estratégica (decisión, acción en contexto).

Desde el punto de vista de uso del lenguaje las dimensiones cognitiva, normativa, axiológica y estratégica se vinculan con las operaciones modales del “**decir, querer hacer, deber hacer, poder hacer**” (Charaudeau, 2003), (Molero de Cabeza y Cabeza, 2009), que consideramos no son más que expresiones de la intencionalidad, de la voluntad del agente de naturaleza pública por hacer viable las decisiones que a través de la estrategia como mecanismo de integración entre el contexto y la acción, pudiera atender la demanda social o política de una comunidad u organización.

Por su parte, los escenarios espacio- tiempo se vinculan con la coordinación de la interacción social de los eventos y acciones (van Dikj, 2011). Finalmente, en las columnas. 2, 3,4 y 5, el proceso de formulación de una PP incluye ahora el protagonismo de los actores (¿Quiénes?) y sus vínculos, ambos asociados a acciones comunicativas, pragmáticas, de asunción de variados roles e identidades individuales, sociales e institucionales.

La asunción de roles desde la construcción de sentido se asocia modalmente con el “hacer saber” (informado/no informado), “saber hacer”(actor experto/no experto), “poder hacer” (potencia) (actor con poder /actor sin poder). Esta última se vincula con la dimensión factitiva, es decir, con las potencialidades de los actores para hacer viables las PP y apalancar los cambios. Estos aspectos configuran las relaciones de fuerza entre actores que explican la polaridad entre simetría /asimetría, inclusión/exclusión. Además de estas relaciones, otros descriptores son posibles.

Por su parte, en la fase de implementación de las acciones sugeridas por la implementación de una PP se atiende a la aplicación del Plan operativo conforme a la racionalidad táctica (instrumental: fines/medios) (columnas. 1 y 2), pues se trata de lograr la mejor selección y combinación de recursos, actividades y capacidades con miras a lograr los fines establecidos en el direccionamiento de las decisiones respecto las acciones, y cuyo desenvolvimiento, en la práctica, sigue aún la línea de la planificación clásica que promovió la práctica de conseguir fines con el mínimo esfuerzo ( relación coste –beneficio).

Desde el punto de vista de la semiosis (columna 4) la implementación ocupa el nivel sintáctico – administrativo que se identifica con el ordenamiento de los capitales (antes recursos), y la combinación de estos capitales con capacidades y actividades Los descriptores (columna 5) que se asocian a la implementación real de la estrategia son: capital humano, intelectual y social.

La evaluación es la última de las fases que integra la estructura analítica de la planificación estratégica de PP. En ella se analizan resultados, efectos e impactos, producto de la aplicación o implementación de la política (columna 2). La racionalidad (columna 3) que se asocia a esta fase de la política es instrumental, táctica y comunicativa. Respectivamente, en el primer caso, se evalúa cuantitativa y cualitativamente la direccionalidad acertada o no de las decisiones contenidas en la formulación de los objetivos explícitos, y resultados no previstos que pueden surgir como consecuencia de actuación de las decisiones en contextos inciertos y complejos. En el segundo caso, se evalúa la racionalidad táctica que presenta porque la evaluación de los productos resultantes de la implementación de un programa suministra información valiosa que puede retroalimentar positiva o negativamente, a futuro, la selección, ordenamiento y combinación de recursos en nuevos programas y políticas, el mejoramiento los ya existentes, por el contrario, su desecho.

Finalmente, respecto a la racionalidad comunicativa, se observa que en los niveles semántico pragmáticos, se suscitan, respectivamente, procesos socio-cognitivos ligados a la comprensión e interpretación de los impactos, resultados y efectos, los cuales según Arellano (2006) deben ser estudiados más allá de la cuantificación y la eficiencia como productos de un balance social a través de indicadores de distribución del poder (participación) y distribución del capital.

Finalmente, La Tabla 4 muestra el protagonismo de la comunicación y su impacto en el proceso de **hacer políticas y de interpretarlas**, razón por la cual se configura, según nuestro criterio, más allá de ser meramente una actividad, como un **capital comunicacional** que actúa al lado de los capitales mencionados anteriormente.

- Entender la comunicación como “capital” nos lleva a explicar su doble interpretación: (1) es un recurso asociado a intangibles, tiene un valor, canjeable en un mercado, se difunde en el sistema industrial y se consume de acuerdo al propósito.
- Entender la comunicación como “capital” se asocia también a sus capacidades para afectar los procesos de socialización e integración que son vitales para producir cambios sociales. En este sentido que nos referimos a ellas en relación con su protagonismo en el dominio o campo de las políticas públicas

La comunicación en su papel de “capital intangible” en los procesos de socialización e integración social, no sólo está presente en todas fases de construcción de sentido de la PP, sino también: 1) ayuda a identificar descriptores útiles para la construcción de indicadores de APP en cada uno de los niveles de la planificación de las PP descritos en la Tabla (columna 4), mediante la ubicación en los niveles semántico, sintáctico y pragmático del sistema de acción de las PP en sus distintas fases. 2) puede ser útil para comprender las *improbabilidades lingüístico-comunicacionales de las PP* (Pineda, 2015) que contribuyen en la mayoría de los casos al fracaso de las mismas, entre ellas, problemas relativos al diseño o formulación (objetivos muy amplios, objetivos muy ambiciosos con respecto a la solución del problema, gran cantidad de objetivos, falta de interacción entre propósitos, objetivos e instrumentos de política, por ejemplo), dificultades para comprender la combinatoria entre recursos, actividades y capacidades y problemas de interpretación de la nueva información que puede resultar de la evaluación de resultados (datos administrativos o conocimiento real sobre efectos no buscados y buscados de una política pública).

## Conclusiones

- La propuesta de la NGP promueve la argumentación como modo de organización discursiva adecuado para el análisis de la política pública. La propuesta tal y como es presentada centra básicamente el análisis en el componente pragmático (actos de habla, modo discursivo, contexto: tiempo, espacio, cultura, propósitos). Los argumentos se construyen con palabras que portan significados, razón por la cual elegir una de las formas de organización del discurso para APP es una vía perfectamente válida para tal fin, sobre todo si el APP se centra en la formulación de los programas o en el análisis crítico de los resultados de aplicación de la política, en cuyo caso pueden utilizarse los diferentes enfoques presentados en este artículo, de manera complementaria.
- La incorporación del análisis del discurso (AD) para analizar las políticas públicas daría al mismo un carácter transdisciplinario más que interdisciplinar, dado su carácter de ser una “teoría y un método”. La transdisciplinariedad se aleja de las metodologías que sustentan la clasificación del saber de la ciencia moderna en disciplinas, aún vigente en el mundo académico.
- Las posibilidades de utilizar las herramientas teórico-metodológicas que proporciona el análisis del discurso (AD), tal y como lo hemos demostrado en la Tabla 3, permitiría refrescar y potenciar los APP sobre todo los vinculados con la

innovación tecnológica que como se sabe se mueve entre dos aguas: obtención de “rentabilidad económica” y obtención de “rentabilidad social”, el análisis de esta última supera los alcances de los criterios tradicionales de eficacia y eficiencia y toma en cuenta valores sociales y de inclusión y contravalores asociados a las tecnologías en una sociedad de riesgos.

- El análisis de las políticas (APP) públicas centrado en el protagonismo de la comunicación puede nutrirse de su doble naturaleza: 1) como “recurso intangible”, la comunicación contiene “información, asociada a un valor, canjeable en un mercado, y 2) como “proceso, intangible, simbólico, que preside los actos o acciones de socialización e integración social.
- La posibilidad de utilizar el enfoque semántico pragmático de la comunicación lingüística no solo brinda la opción de estudiar interactivamente las fases de APP, sino también la de *identificar las improbabilidades de la comprensión, interpretación y logro de resultados de una* en los diferentes niveles en que el lenguaje estructura la realidad de un problema y su solución.

## Referencias bibliográficas

- ARELLANO, David (2006). “**Gestión estratégica para el sector público**”. México: Fondo de cultura económica, 12.
- AUSTIN, John. (1992). How to do things with words, en HABERMAS, J. (1998). **Acción social, actividad teleológica y comunicación**. Tomo I. Madrid: Taurus.
- AUCCOIN, Peter. (1990). “Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos”. En BARZELAY, Michell (2003). **La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas**. México: Fondo de Cultura Económica, 109.
- AGUILAR, Luis (2003). “**El Estudio de las Políticas Públicas**”. **Estudio Introductorio**. Tercera Edición. México: Editado por grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, 59-229.
- CASALMIGLIA, Helena y TUSÓN, Amparo (1999). “**Las cosas del decir**”. Barcelona (España): Ariel.
- CORONA, Leonel (2002). “**Teorías económicas de la innovación tecnológica**”. México: Edit. Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales.
- CHARAUDEAU, Patrick (2003). “**El discurso de la información**”. Barcelona (España): Gedisa, 50.
- FAIRCLOUGH, Norman (2003). “El análisis crítico del discurso como método de investigación en las ciencias sociales”, en WODAK, Ruth Y MEYER Michel (compiladores). **Métodos de análisis crítico del discurso**. Barcelona (España): Gedisa.180.
- HABERMAS, Jürgen (1998). “**Teoría de la acción comunicativa**”. Tomo II. Madrid; Taurus, 24, 27, 70,170.

- LANZ, Rigoberto (2006). **“El discurso político de la post-modernidad”**. Caracas: Ediciones. FACES, UCV, 26.
- MASCAREÑO, Carlos (2006). **“Políticas Públicas siglo XXI: caso venezolano”**. Caracas: CENDES, segunda reimpresión, 2-13.
- MOLERO DE CABEZA, Lourdes; Cabeza, Julián (2003). “Universalidad y particularidad: cultura y política democráticas (una visión desde la lingüística cultural)” en **Utopía y praxis Latinoamericana**. Año 8 N° 2, 49-66
- 
- “**El poder, el querer y el protestar**”.
- Maracaibo: Astrodata.
- POTTIER, Bernard (1992). **“Teoría y análisis en lingüística”**. Madrid: Gredos.
- PINEDA, Alicia; ROMERO, Eunice (2010). “La producción del conocimiento desde el análisis de las políticas públicas”. En: D Elia, Minerva y Albornoz, Orlando (editores). **Seminario internacional sobre la producción de conocimiento en la Academia**. Caracas:
- PINEDA, Alicia (2015). “Realidades y utopías en el análisis de las políticas públicas. **Espacio Abierto**. Volumen 24, N°1, 173-193.
- RINCÓN, Elita; PINEDA, Alicia (2010). **“Fundamentos económicos del cambio tecnológico desde la perspectiva del desarrollo”. Una aproximación teórica- conceptual basada en el análisis crítico del discurso** (Tesis de grado). Postgrado en Planificación y Gerencia de Ciencia y Tecnología. Universidad del Zulia. Maracaibo Edo Zulia, 109-271.
- Scollón, Ron (2001). “Acción y texto” en WODAK, Ruth. Y MEYER, Michael (compiladores). **métodos de análisis crítico del discurso**. Barcelona (España): Gedisa, 53-109.
- VAN DIJK, Teun (2011). **“Sociedad y discurso”**. Barcelona (España): Gedisa.
- WODAK, Ruth Y MEYER, Michael (2003). **“Métodos de análisis crítico del discurso”**. Barcelona: Gedisa, 53-109.



UNIVERSIDAD  
DEL ZULIA

---



espacio  
abierto

Cuaderno Venezolano de Sociología

*Vol 26, N°3* \_\_\_\_\_

*Esta revista fue editada en formato digital y publicada en septiembre de 2017, por el Fondo Editorial Serbiluz, Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela*

[www.luz.edu.ve](http://www.luz.edu.ve)  
[www.serbi.luz.edu.ve](http://www.serbi.luz.edu.ve)  
[produccioncientifica.luz.edu.ve](http://produccioncientifica.luz.edu.ve)