



# Análisis de políticas públicas (APP) y comunicación: entre realidades y utopías

Alicia Pineda

---

## Resumen

La tradición analítica de las políticas públicas en la modernidad se centró-básicamente- en la investigación de las acciones instrumentales fines –medios y estratégica sistémica. Hoy día, sin dejarlas de lado, se intenta encontrar el punto de convergencia entre esos tipos de acción y la comunicación como paradigma vinculado con tomas de decisión poliárquicas, nuevos actores, incorporación plena de la discursividad como elemento que contribuye –desde medios simbólicos- a los fines de desarrollo del tejido social (integración, socialización). En este contexto, se plantean lineamientos teórico-metodológicos sobre la racionalidad y acción comunicativa como caminos emergentes que facilitan el análisis de las políticas públicas (APP). El método que se sigue es el abductivo o de “ida y vuelta” entre los planteamientos teóricos y la realidad de las prácticas discursivas de las políticas públicas. Las conclusiones son las siguientes: Las políticas *públicas funcionan en sí mismas* como *sistemas de acción comunicativa* en las cuales el “acto de lenguaje que sirve como medio de expresión al vínculo entre la razón y la política” es sustantivo como componente de la acción y no un simple atributo”. 2. El enfoque integrado semántico –pragmático es la herramienta más eficaz no sólo para comprender las articulaciones (conectividad) que se registran interactivamente entre las fases de formulación, implementación y evaluación de una PP, sino también para identificar las probabilidades e *improbabilidades comunicacionales* atribuibles al éxito o fracaso de las mismas. 3. La realidad emergente del APP es la aplicación de *modelos duales* que permiten la complementariedad entre diferentes tipos de racionalidades. 4. La formulación de estrategias para el desempeño de políticas públicas es una actividad ex –post al proceso de comunicación que deben realizar los actores.

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

Recibido: 05-06-2014/ Aceptado: 08-12-2014

## The Analysis of Public Policies and Communication: Between Realities and Utopias

---

### **Abstract**

The analytical tradition of public policies in modernity was basically centered on the investigation of instrumental ends-means actions and systemic strategy. Today, without leaving these aside, researchers are trying to find a point of convergence between these types of action and communication as a paradigm linked to polyarchic decision making, new actors and the full incorporation of discursivity as an element that contributes, from symbolic media, to the ends of developing the social fabric (integration, socialization). In this context, some theoretical-methodological guidelines are proposed regarding rationality and communicative action as emerging paths that facilitate the analysis of public policies (APP). The method is abductive or that of the "going back and forth" between theoretical proposals and the reality of discursive practices in public policies. Conclusions are that: 1. Public policies function in themselves as systems of communicative action in which the "act of language that serves as a means for expressing the link between reason and policy is substantial as a component of the action and not as a simple attribute." 2. The integrated semantic-pragmatic approach is the most effective tool not only for understanding the connections (connectivity) registered interactively among the phases of formulation, implementation and assessment of a PP, but also for identifying the communicational probabilities and improbabilities attributable to the success or failure of the same. 3. The emerging reality of APP is the application of dual models that permit complementarity among different types of rationality. 4. The formulation of strategies for the performance of public policies is an ex-post activity for the communication process that the actors should perform.

**Keywords:** Public policy analysis, public policies and communication, policies and discourse, communicative action and policies.

### **Introducción**

Entre realidades y utopías se mueve en la actualidad el análisis de las políticas públicas (APP). Las realidades aluden en este contexto a la falta de métodos de análisis que superen los tradicionales que desde finales de la década del 40 del pasado siglo, provenientes de las ciencias sociales (economía, admi-

nistración, teoría de la información, sociología y ciencia política) vienen alimentando la amplia bibliografía que existe sobre el tema.

Frente a las anteriores realidades, la utopía se empeña en hacer posible *métodos de análisis y de explicación de las políticas públicas* basadas en el uso del lenguaje (actos de habla) en la comunicación, lo cual permitirá comprender la "acción comunicativa"<sup>1</sup> como una posibilidad real de lograr la interacción en términos de comprensión e interpretación entre prestatarios y prestadores de las PP.

En el sentido anterior, las PP intentarán articular un determinado problema de naturaleza pública con una solución mediada por el diálogo<sup>2</sup>, entendiendo como tal la construcción de soluciones comunes que resultan de disensos y consensos, conflicto y cooperación entre los públicos de interés referente a un problema, objeto de PP.

Sería ingenuo pensar que en análisis de política (AP) se trata de dar cuenta del trabajo administrativo y gubernamental solo conociendo el discurso de las autoridades públicas y dejando de lado el *complejo proceso de acción* que debe darse para que la intención de una autoridad pública se convierta en el cambio real de una situación problemática, esto sería algo así como abonar más falacias a la "caja negra sistémica" (encomillado nuestro) que mezcla los propósitos, fines y recursos de una política que están destinados a generar un efecto, sin que sepamos nada, poco o muy poco del proceso administrativo y político que explica unos resultados.

Lo anterior está muy lejos del análisis del discurso como metodología aplicada al estudio de una política pública (ADPP); no basta entonces conocer el discurso del contenido de un Plan, proyecto o programa, el contenido de la Constitución respecto a una política o la norma que la legitima, se trata de ir un poco más allá.

Cuando se analiza el discurso de una política pública es posible comprender los aspectos cognitivos vinculados a la exposición de saberes sobre un estado de cosas; los aspectos emotivos vinculados a la intencionalidad de la política; los aspectos sistémicos implicados en la puesta en discurso (representación) e interpretación; los aspectos estratégicos formulados e imple-

- 1 Acción comunicativa: atendiendo a los planteamiento de Habermas (1998) desde este concepto se presupone al lenguaje como un medio de entendimiento en que emisores y receptores se refieren, desde el horizonte pre-interpretado al mundo objetivo, subjetivo y social para negociar definiciones comunes a la situación de comunicación.
- 2 Diálogo: forma de expresión que media entre emisores y receptores, y mediante la cual se reconocen como tales en el proceso de producción e interpretación de los mensajes y su validez susceptible de crítica (nota de la autora).

mentados para llegar a una solución de los problemas y, definitivamente, los aspectos pragmáticos vinculados con las relaciones de interacción entre los actores que se mueven en torno al conflicto y la cooperación.

## Marco teórico

Este artículo forma parte de una investigación más amplia<sup>3</sup>, de carácter analítico-descriptivo, y se apoya en aportes teóricos de Jürgen Habermas, autor que en su obra *Teoría de la acción comunicativa* (1998. Tomos I y II) hace una crítica a la razón funcionalista de la sociedad del siglo XX, mediante un estudio crítico de los postulados teóricos de los padres de la *sociología moderna*. Igualmente se incorporan: 1. Aportes del campo de análisis de políticas públicas (APP) en un intento por explicar las complementariedades que existen entre los *tipos de acción* que coexistieron en el siglo XX y emergentes abordajes que sitúan la discusión del APP en el protagonismo de la comunicación. 2. Aportes provenientes del campo de la semántica lingüística y de la teoría de la comunicación, disciplinas que incorporan el referencial teórico-analítico de aplicación del enfoque semántico-pragmático (Molero de Cabeza; Cabeza, 1985, 2009) al estudio de las prácticas discursivas de la ciencia, la tecnología y la innovación (Pineda, 2013) y –finalmente- 3. Aportes del modelo semiodiscursivo de Charaudeau que permiten ubicar el APP dentro del proceso doble de “semiotización” creciente de lo social que se inscribe en la relación acto del lenguaje y la situación comunicativa.

## Objetivos de investigación

El objetivo general de esta investigación es analizar y discutir información sobre el APP y sus vínculos con la racionalidad y acción comunicativa, que permita revisitar y entender la complementariedad de los enfoques teóricos sobre la Teoría de la acción aplicables al análisis de las políticas públicas (APP). Los objetivos específicos son: 1. Identificar los conceptos relevantes que caracterizan los diversos tipos de acción (fines medios y sistémica) contemplados en el paradigma funcionalista de la sociedad. 2. Relacionar los conceptos provenientes de la Teoría de la acción comunicativa, la comunicación y el lenguaje con los conceptos relacionados con APP. 3. Identificar los conceptos relevantes que caracterizan a la racionalidad y acción comunicativa dentro del paradigma crítico de la sociedad.

- 3 Relacionada con el *análisis del discurso de las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación* que ha generado ya algunos productos: una obra sobre políticas de innovación en Venezuela, artículos arbitrados referentes al tema de las políticas públicas, asesoramiento a tesis de post-grado y una tesis doctoral aún inédita.

## Metodología

La metodología que se aplica es de naturaleza cualitativa – abductiva (confrontación entre la teoría y la práctica investigativa que proporciona datos empíricos (Wodak, 2003:53:109) basados en el Análisis del Discurso (AD) de las prácticas discursivas de la ciencia, la tecnología y la innovación, enfoque semiótico-pragmático (Pineda, 2013).

## Resultados

### Las políticas públicas en el marco de la “teoría de la acción”

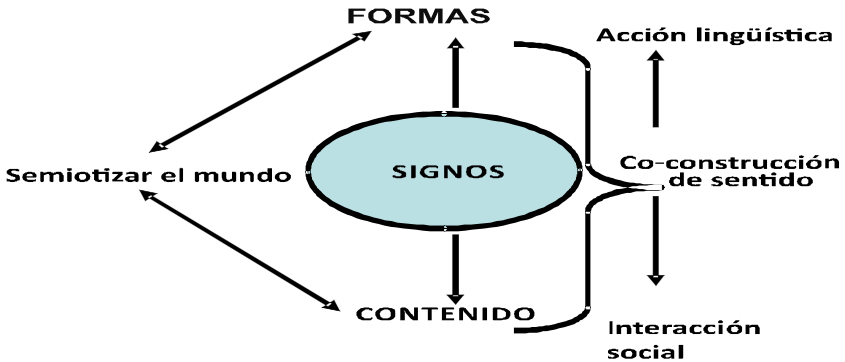
Los estudios que sobre *la acción* como componente de los procesos sociales se desarrollaron durante los siglos XIX (2da mitad) y siglo XX, muestran que el estudio de las políticas públicas durante este último siglo compartió inicialmente las orientaciones que se aplicaron en la economía y la ciencia administrativa. posteriormente, el desarrollo de la teoría matemática de la información (a partir de 1949) dotó a la teoría de sistemas de arraigada influencia en la modernidad por sus vinculaciones con la teoría evolutiva de la sociedad asociada al modelo biológico y a las propuestas teóricas que pregonan la complejidad como resultado de las interacciones intersistémicas.

Es dentro del contexto de la supervivencia de los dos paradigmas mencionados (teoría de sistemas y teoría evolutiva) anteriormente, de naturaleza funcional (instrumental y sistémica), desde donde se apuesta por otra propuesta emergente, comunicacional, que explique las relaciones entre el Estado y las comunidades a través de la políticas públicas.

La propuesta emergente según considera Aguilar (2003) deben rescatar su sentido original vinculado con la “complementariedad entre el conflicto y la cooperación”, necesaria para una discusión abierta y racional de los asuntos públicos. En este sentido, según considera el autor citado debe haber “una *reorientación contextual* que desmitifique el análisis tecnocrático y apunte hacia una dirección pos-positivista” (...) que constituya una acción política en la que *la razón y la política converjan*” (Aguilar, 2003:229).

La propuesta anterior se fortalece por el avance de las nuevas tecnologías de la comunicación y la tendencia a un doble proceso de semiotización del mundo a través del uso de los signos, cuya forma hace concreta la acción lingüística y cuyo contenido conecta la interacción social con la “co-construcción de sentido”. La figura 1 muestra la relación entre forma y contenido.

**Figura 1. El proceso de semiotización del mundo**



Fuente: Pineda. Basada en Charaudeau (2003).

La figura anterior da cuenta de la tendencia actual hacia un proceso de doble semiotización (Charaudeau, 2003) que refuerza el uso del lenguaje (signos) como instrumento comunicación (interacción) que permite la participación de emisores y receptores en igualdad de condiciones en el proceso de “construir sentido”, y de su “apropiación”. Al respecto Charaudeau (2003:50) considera que la construcción del sentido del discurso es objeto de las siguientes proposiciones:

**“Primera proposición:** “el *sentido* nunca está dado de antemano, se *construye* mediante la acción lingüística del hombre en situación de intercambio social. **Segunda proposición:** “Este sentido sólo puede captarse a través de formas. Toda forma remite a un sentido y todo sentido remite a la forma, en una relación de solidaridad recíproca”. **Tercera proposición:** “El sentido se construye al término de un doble proceso de semiotización: un proceso de transformación y un proceso de transacción (...). El proceso de transformación consiste en *convertir un mundo por significar en un mundo significado* estructurándolo según cierto número de categorías que a su vez están expresadas en formas. Se trata de categorías que *identifican* a los seres humanos cuando *los nombran*, que *les atribuyen propiedades* cuando *los califican*, que *describen las acciones* que realizan estos seres cuando *los narran*, que proporcionan *los motivos de sus acciones* cuando *se argumenta* y que *evalúan* a esos seres, sus propiedades, sus acciones y motivaciones cuando *los modalizan*. El acto de informar se inscribe en este proceso, por cuanto describe..., cuenta (...) y explica (...).” Por su parte el proceso de transacción plantea que para que un acto de comunicación sea válido los dos interlocutores deben estar en condiciones de *reconocer el marco de intencionalidad* en el que se produce, conforme a los principios que sostienen el acto de intercambio: *alteridad, influencia, pertinencia y regulación*”.

Charaudeau (2003) parte del *acto de lenguaje o actos de habla* (Searle, 1994), (Habermas, 1998. Tomos I y II) al cual considera íntimamente unido al *contexto*. En este sentido, habla de *articulaciones entre los aspectos internos y externos* de la situación comunicativa vinculados con la co-construcción (construcción común) de sentido en que están comprometidos emisores y receptores. Estos aspectos están contenidos en lo que denomina "contrato comunicacional o comunicativo", considerado como "eje central del fenómeno de la comunicación social y fundamentado en un sistema de reconocimiento" (Charaudeau, 2006:41) del proyecto de influencia entre los actores.

Las propuestas de Charaudeau (2003) respecto al doble propósito de semiotización relacionado con la co-construcción de sentido es aplicable al APP por las razones siguientes:

1. Las PP construyen realidades sociales (referentes a problemas y soluciones presentes o que pueden ser previstos) estructuradas mediante el uso del lenguaje ya que al utilizarlo como medio para la información y la comunicación se organizan los mensajes con la finalidad de "narrar, describir, explicar y argumentar" sobre un problema de naturaleza pública y sus soluciones mediante el diseño e implementación de una PP.
2. Las políticas son forma y contenido, es decir, expresan mediante formas lingüísticas (lenguaje) la construcción de significado y sentido acerca de una realidad "objetiva, social o subjetiva".
3. La relación entre prestadores y prestatarios de una PP se ubica en una situación de comunicación, en la cual el acto de lenguaje adquiere validez cuando cada uno de los actores reconoce el marco de intencionalidad (aspectos normativos) en que se inscribe el contenido de la PP y de los efectos.

Por otra parte, desde el campo de la New Public Management (NPM)<sup>4</sup> se ha venido planteando un cuestionamiento a los análisis clásicos de políticas públicas basados en la planificación social (fases, objetivos, medios, criterios de eficacia y eficiencia y formas de coordinación que promovían resultados óptimos).

También desde esta propuesta se promociona el ensayo con formas de analizar las políticas públicas que respondan a nuevas maneras de relación en-

4 New Public Management (NPM): surge como un paradigma de la administración que se caracteriza por adaptar herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos, y que propugna por la prestación de servicios más ajustados a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales.

tre el Estado y la sociedad, vigentes desde la década del 90. Desde la racionalidad comunicativa la NPM promociona los esquemas argumentativos planteados por Aucoin (1990) (cit por Barzelay, 1990:109) y descritos por Pineda y Romero (2010).

## La acción, tipos de acción y políticas públicas

Pese a no ser un concepto prototípico proveniente del análisis de políticas públicas (APP) como metodología ubicada en el campo de la ciencia política, *el concepto de acción* ha estado ligado desde hace más de 50 años a la conceptualización de una política pública y las distintas formas de racionalidad que pueden invocarse (económica-administrativa, sistémica, política, axiológica, ecológica, etc) según el análisis que se haga desde las lógicas instrumental (teleológica: fines, medios), sistémica (procesos y consecuencias) y discursiva (actos de habla y co-construcción de sentido). Es en este sentido que pueden interpretarse las siguientes definiciones de políticas públicas aportadas por Meny y Thoenig (992:266):

**“Políticas públicas:** *acción* de las autoridades públicas en el seno de la sociedad”. “Programa de *acción* de un autoridad pública”. “Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”. “Es un marco de *orientación para la acción*, un programa o una perspectiva de actividad”. “Es un *programa de acción* gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”. “Es un *sistema de acción*”.

Los “conceptos de acción” contenidos en las definiciones aludidas cubren tanto la propuesta de acción social desde un enfoque idealista que vincula a un actor con la solución de un problema social, como el neopositivista que da prioridad al sistema que agrupa los subsistemas contemplados tradicionalmente en el análisis de las políticas de ciencia y tecnología: “producción del conocimiento, producción y absorción de tecnología, difusión de las innovaciones y uso”.

De igual forma con ligeras variantes en la conceptualización se observa el planteamiento de Salamanca (1994:238, cit por Mascareño, 2006: 46), quien considera que política es “el curso de *acción* que el Estado decide a partir de una situación social, o mejor dicho societal dada. Problemática en la cual están involucrados diversos actores estatales y extraestatales dirigidos a distribuir valores de diferente tipo con el objeto de incidir sobre dichos estados sociales”.

La definición aportada por Salamanca se aplica para el funcionamiento de uno de los sistemas sociales (junto a economía, política y cultura) y liga la acción del Estado a la distribución de valores que le permiten grados de influencia sobre los estados sociales. Un ligero cambio se observa en cuanto a lo que distribuye el



estado: valores y no medios materiales, lo cual parece ubicar los fines de política pública en el plano de la cultura y no en el contexto de medios relacionados con la escasez, medios materiales, etc. En el sentido anterior vale plantear que en el estudio de una política pública interaccionan diversos tipos de acción que se complementan para el logro de un fin, tal y como se expresa en la tabla 1.

En la tabla 1 se muestran los 3 tipos de acción que dominaron los estudios de las políticas públicas en la segunda mitad del siglo XX, y el comunicacional como emergente. Es así como el tipo de acción instrumental dominó las primeras décadas de estudio de las políticas públicas enfocadas en el determinismo funcional de la relación "causa-efecto", tal y como se deduce de los análisis de Habermas (1998) sobre los aportes de los padres fundadores de la Sociología moderna (Mead, Durkheim, Weber) presentes en la monumental obra de Parsons sobre la Teoría de la acción social. La corriente de la acción instrumental fines medios coexiste con el racionalismo sistémico<sup>5</sup> defendido por Niklas Luhmann, citado en la obra de Habermas (1998: 184, 185, 218, 335, 373, 376, 403, 436, 442, 489 y 532) y la emergente "racionalidad comunicativa"

**Tabla 1. Tipos de acción y orientación de la acción**

<b>Tipo de acción</b>	<b>Marco conceptual</b>	<b>Actúa sobre</b>	<b>Orientación de la acción</b>
Teleológica: fines-medios	Determinismo funcional: relación causa-efecto	Efectos	Adaptación fines-medios
Sistémica	Teoría de sistemas	Procesos y consecuencias o efectos	Integración funcional: objetivación del mundo material
Dramatúrgica	Teoría sociológica de las interacciones	Actores	Escenificación del mundo interno y externo de los actores
Comunicativa	Teorías del lenguaje y de la comunicación	Aspectos de la cognitividad social ligados al logro de "consensos"	Integración social por medio de la reproducción simbólica del mundo.

Fuente: Pineda (2014). Basada en Habermas (1998).

5 **Racionalismo sistémico:** En este contexto se relaciona con la aportación funcional que cualquier estado o elemento hace a la solución de los problemas sistémicos (Habermas, 1998:434)

defendida fuertemente por la teoría crítica de la sociedad (Habermas, 1998). Cada una de ellas dispone de un marco conceptual y enfoca sus planteamientos sobre una variable específica de la situación comunicativa ligada al APP: el efecto, los procesos intersistémicos o el logro de consensos sin coacción, mediante la comprensión por medios lingüísticos usados para comunicar.

## **Los modelos duales de “acción”, comunicación y análisis de políticas públicas**

Hoy día se siguen utilizando en los APP separadamente los tipos de acción “estratégica y sistémica”, predominando el segundo, pero se *tiende a utilizar modelos duales* que hacen coexistir los dos tipos de acción mencionados con el tercer tipo vinculado con la comunicación. Los basamentos teóricos que confirma esta apreciación están en la aplicación del modelo integrado semántico pragmático (Molero de Cabeza, Cabeza, 2009:131-135) para el estudio del discurso de las nuevas tecnologías (Pineda, 2013:577-581) y la propuesta de Habermas (1998) vinculada con entender la sociedad *simultáneamente como sistema y como mundo de la vida* (mundo objetivo, social y subjetivo: hechos, normas y vivencias). El concepto dual establecido por Habermas (1998:168. Tomo II) se acredita –según el autor- en una teoría de la evolución social que diferencia entre “*racionalización del mundo de la vida y aumento de complejidad de los sistemas sociales*”.

Finalmente, se habla también de acción con respecto a la conceptualización de una política pública en la siguiente definición operativa de acción que incorpora otro ingrediente al análisis vinculado con la situación comunicativa y sus relaciones con el “mundo objetivo, social y subjetivo”, tal y como plantea Habermas (1998). En este sentido, según Pineda (2013)

“Una política pública funciona en sí misma como un sistema de acción comunicativa que se expresa en un lenguaje o discurso (lenguaje en acción) que estructura una realidad social (referente a una organización, grupos, colectivos, problemas, desequilibrios, etc) con la finalidad de co-construir significado y sentido que provenga de la complementariedad entre *cooperación y conflicto*, y que permita cumplir sus diferentes fines y propósitos conceptualizados dentro del mundo objetivo, social y subjetivo”.

Según expresa la definición anterior una política pública funciona *en sí misma como un sistema de acción comunicativa* porque:

1. No debe ni puede desvincularse de una “situación comunicativa” y en tal sentido debe ser objeto de este tipo de análisis.
2. Es sistema de acción comunicativa porque su forma de expresión se vale del lenguaje (componente estructural del sistema lingüístico for-

mado por varios subsistemas: fonológico, morfológico, sintáctico y semántico) y del sistema comunicativo que involucra propósitos, actores, identidades, actividades, relaciones, medios, mensajes, código y contexto etc. El lenguaje o discurso en acción estructura la realidad: permite hablar de la misma mediante la creación común de sentido que lleve a los participantes a comprender los problemas y lograr acuerdos para solucionarlos. En este sentido el lenguaje, según Pineda (2013:537) sirve, entre otros, a las políticas públicas para:

**“Representar** una realidad: hablar de ella. **Denominar** la realidad estructurada mediante el uso de los signos de diversa naturaleza: lingüísticos y no lingüísticos. **Organizar** la realidad mediante la inclusión de saberes en dominios y campos semánticos. **Estructurar saberes:** órdenes sintáctico-semánticos. **Anticipar** la estrategia discursiva adecuada a la situación de comunicación entre prestadores y prestatarios de las políticas públicas”.

En la anterior cita se plantea la amplitud de funciones que cumple el lenguaje en su uso comunicativo, lo cual conlleva a establecer que éstas van más allá de la función de “coordinar la acción”, comúnmente atribuida al lenguaje y la comunicación cuando los medios utilizados para lograr la “adaptación, socialización e integración social” están “deslinguistizados” (Habermas, 1998:260,261. Tomo II) y actúan solo como medios para “objetivar la vida material” y para ejercer el control social neutralizando las posibilidades de entendimiento y de acuerdo y “desconectando la interacción (...) de los contextos del mundo de la vida” (Habermas, 1998:258. Tomo II). Entre esos medios Habermas menciona el poder, el dinero y el uso de los medios de comunicación masiva y sus interacciones en el espacio y en el tiempo que da lugar a la creación de redes complejas, cuyo funcionamiento no es responsabilidad de nadie.

En la cotidianidad de la comunicación es sencillo entender las funciones de la misma, pero quizá resulte todavía un poco más complicado cuando intentamos: 1. Aplicarlo a los análisis de políticas públicas (APP) o a los procesos de difusión de las innovaciones vinculadas con el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

Las razones en el primero de los casos mencionados anteriormente, se deben a la tradición gubernamental en el área de políticas públicas de ejercer la toma de decisiones de manera jerárquica (de arriba-abajo), sin participación de los públicos de interés. En este contexto, asume la información y no la comunicación, única y exclusivamente su función *sistémica funcional* o “*univectorial*”, tal y como la denomina el investigador venezolano Antonio Pasqualí (2005:185),

La información así concebida liga al formulador de la política con el logro de unos fines, es decir, se marca la dirección que tiene la toma de decisiones y

se prevé ex -ante su impacto sobre el proceso de formulación e implementación, sin que importe si los interesados realmente comprenden las políticas, las asumen y se apropian de los contenidos, procesos que harían más factible su implementación y el logro de los resultados.

Por su parte, en la llamada nueva economía se contempla el funcionamiento de los *procesos productivos en red* que sí incorporan las interacciones mediante relaciones de comunicación. Las tomas de decisión en vez de ser jerárquicas, se vuelven "poliárquicas" (Aguilar, 2003:163), es decir, varios actores participan activamente en la distribución del poder relativa a procesos que se desarrollan en red y a nuevas formas de aprendizaje de la innovación vinculadas, por ejemplo, a la relación usuario-productor, para solo citar un caso.

Un cambio en la conceptualización de la información y de la comunicación y su protagonismo en los procesos de "coordinación de acción" para la socialización e integración social por medios simbólicos se ligaría, según Habermas (1998: 171, Tomo II) a los procesos de comprensión y entendimiento desde "el mundo de la vida". En la tabla 2 se observan las funciones de la información y la comunicación en relación con "coordinar la acción" desde el "mundo de la vida" y en consonancia con la Teoría de la racionalidad y acción comunicativa.

La función de "coordinar la acción" mediante medios lingüísticos y de la comunicación utilizados para lograr la comprensión e interpretación, contribuye a hacer efectiva la socialización e integración social (Habermas, 1998). Los mecanismos de articulación (conexión y conectividad en el lenguaje ) que existen entre los elementos internos (significado) y externos del lenguaje en uso comunicativo (sentido en el contexto), permiten explorar nuevos acercamien-

**Tabla 2. Funciones y dominios del acto comunicativo**

<b>Funciones</b>	<b>Contenido</b>	<b>Agenda del acto comunicativo</b>	<b>Componentes del habla</b>
Cognitiva (instrumental)	-Saber, conocer	-Semántica de contenidos	Proposicional. Representación del saber.
Consecución de fines	-Seleccionar y combinar recursos, actividades y procesos	-Sintáctica-semántica -Estratégica -administrativa	Ilocutivo
Expresiva	-Relaciones entre actores	Socio-política: mundo interno y externo	Diferenciar entre el mundo interno y externo.

Fuente: Pineda. Basada en Habermas (1998).

tos para apropiarse de la forma y contenido de las PP, inscritas según la tabla 2 en la agenda del acto comunicativo (semántica, sintáctica y pragmática o sociopolítica) y según la pretensión de validez del acto de habla (aportar conocimiento verdadero, ni verdadero ni falso, veraz) o su finalidad (hacer saber, hacer creer, hacer sentir, etc). Esto significa que enraizadas en el lenguaje las normas fundamentales de la comunicación se definen por cuatro pretensiones a la validez que conforman el fundamento común de la intersubjetividad: "la pretensión de comprensión de sentido, a la verdad de los enunciados, a la veracidad de las enunciaciones y a la rectitud de las acciones" (Prado, 2000: 190).

Las articulaciones (conexión y conectividad) cognitivas, semánticas, sintácticas y discursivas aludidas anteriormente se observan en los niveles lógico, semántico, sintáctico y pragmático del enfoque integrado semántico-pragmático planteado por Molero de Cabeza; Cabeza (1985, 2009).

En ese enfoque el nivel referencial que forma parte de la estructuración de este enfoque se correspondería con los ingredientes que constituyen parte del "mundo de la vida" (Habermas, 1998): mundo físico (naturaleza), mundo social (cultura) y mundo emocional (sujeto psico-social). El propósito que guía la relación entre emisores y receptores actúa como interfaz que desde lo externo configura las relaciones que se dan a nivel lógico- conceptual.

El nivel lógico, por su parte, agrupa las siguientes operaciones: Identificar entidades (personas y cosas), temas, relaciones entre entidades y sus comportamientos (EXC), emplazamientos (dispositivos) y procesos de reducción sémica (esquemas resultantes: macro y microestructuras del discurso).

Para los fines de esta investigación sobre análisis de políticas públicas y discurso resulta pertinente centrar la atención en el nivel semántico-sintáctico (interno: cotexto) y discursivo (contexto) con la finalidad de mostrar los *mecanismos de conexión y de conectividad* que "orientan la acción" en la comunicación lingüística con miras a lograr la comprensión e interpretación, de allí su utilidad para el APP, tal y como se ha mencionado anteriormente y como se observa en la tabla 3.

## **Improbabilidades de la comunicación y políticas públicas**

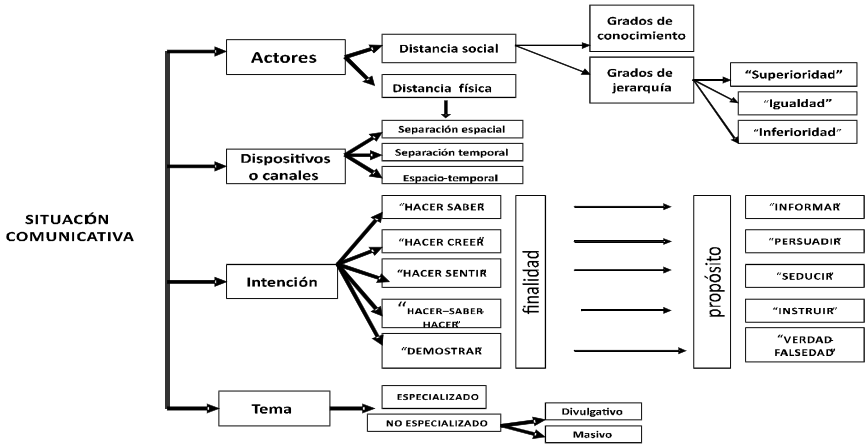
El mapa conceptual de una situación de comunicación es el marco adecuado para estudiar *la acción comunicativa* en relación con las improbabilidades semánticas (entender el significado), sintácticas (combinación de fines-medios) y pragmáticas (relaciones de fuerza entre actores) que pueden afectar el logro de propósitos de una política pública. En este sentido, las improbabilidades pueden provenir de cualquiera de los elementos del sistema comunicacional: actores, dispositivos o canales, intención, saberes, propósitos, tema, código. La figura 2 da cuenta de la estructura de la situación comunicativa.

TABLA 3. MECANISMOS QUE "ORIENTAN LA ACCIÓN COMUNICATIVA"

Niveles del lenguaje	Comunicación Interfaz	Mecanismos de conexión y conectividad	Interno ↔ Externo
Lingüístico		<p><b>Denominar saberes</b> Generalización-especificación/ (ortonomia:(hiper e hiponimia).</p> <p><b>Organizar y relacionar saberes:</b> Dominios y campos léxicos: operaciones de descontextualizar, recontextualizar, relexicalizar y soblexicalizar.</p> <p><b>Representar saberes</b> Sustitución, asociación : Relexicalización, sinonimia, recursos retóricos -Oposición :antonomia. Equivalencia: Recontextualización.</p> <p><b>Estructurar o esquemmatizar saberes: (ep, ei, er)</b> Esquemas predicativos (EP): voz: activa y pasiva. Esquemas integrados (EI) (conexión) :coordinación, disyunción, subordinación. Esquemas resultantes: Tematizar, focalizar, despersonalizar, reducción - actancia).</p>	<p><b>Estructura interna del texto</b> (cotexto) Lexicales, sintácticos y semánticos y combinac. Léxico-semántico Sintáctico-semántico</p>
Discursivo		<p>Organización temática en el discurso (modos de organización). Modos discursivos (SC). Operaciones enunciativas: Identidad, modalización. evaluación (voz subjetiva). Combinación de recursos lingüísticos y comunicacionales: estrategias discursivas.</p>	Texto-contexto

Fuente: Pineda (2013). Basada en el enfoque semántico-pragmático (Molero de Cabeza; Cabeza (1985,2009).

**Figura 2. Mapa conceptual de la situación comunicativa**



Fuente: Pineda. Basada en Charaudeau (2003), Alcoba (2000).

El mapa de la *situación comunicativa* que puede estar presente en el diseño de una política pública implica la presencia de actores que entran en diferente tipo de relaciones (simétricas y asimétricas), saberes, propósitos, fines, mensajes, códigos y canales. Cada uno de estos elementos puede implicarse en situaciones que conlleven a la improbabilidad semántica (significado), sintáctica (combinación entre capacidades y recursos) o pragmática (relaciones entre actores), posible cuando se utiliza el lenguaje como medio para la *comprensión e interpretación de los mensajes o sistemas de interacción alusivos al contenido de una política pública* y no sólo como medio para orientarse hacia el éxito (acción instrumental, sistémica) o como medio para "autoescenificación" (acción dramática). En cada uno de estos tipos de acción el lenguaje es "concebido unilateralmente" (Habermas, 1998: 137) porque solo se toma -específicamente- un aspecto de interés nodal dentro del tipo de acción. Dentro del contexto de uso del lenguaje en la información y comunicación "*orientar la acción mediante medios simbólicos se complementa con un juego de articulaciones lógico-conceptuales, semánticas, sintácticas y pragmáticas.*"

Los propósitos, fines, metas de una política pública implican un juego de relaciones entre saberes, actores actividades y procesos, "que comprometen lo cognitivo, lo semántico, sintáctico y lo pragmático" (socio-político: relaciones de fuerza entre actores vinculadas con el logro de los propósitos).

Las improbabilidades comunicacionales en un sentido general entendidas como barreras han sido estudiadas por Niklas Luhmann (González, 2007), quien expresa que alguien puede no comprender lo que la otra persona quiere

decir; es improbable que la comunicación llegue más allá de los presentes (espacio –tiempo); es improbable que se obtenga el resultado buscado: la otra persona puede no aceptar las sugerencias selectivas propuestas para lograr el propósito, puede haber una inadecuada relación entre capacidades y recursos.

Estas consideraciones respecto a las improbabilidades de la comunicación se deducen del concepto de la “doble contingencia” tomado por Luhmann de la obra de Parsons para significar que “todo puede ser de otro modo aunque sea de una forma concreta. Todo tiene su origen en la improbabilidad aunque parezca normal” (González, 2007: 61).

Otra dimensión general de las improbabilidades comunicacionales la suministra Livet (2000), quien considera que la comunicación puede presentar cinco tipos de limitaciones relacionadas con: 1. Ausencia de la confirmación positiva del sentido que alguien da a una regla 2. Carácter hipotético de la reflexividad que puede ser infinito. 3. Los actos de habla y su carácter convencional. 4. La actividad comunicacional y las exigencias de verdad, precisión y veracidad y 5. La indecidibilidad y el carácter ético de la comunicación.

Finalmente, las improbabilidades o ruidos que según Pineda (2014) pueden afectar la comunicación de una política pública pueden tener una dimensión: 1. Cognitiva: que se vincula con la comprensión del mensaje y de los saberes que puede expresar una determinada política pública. Abarca el dominio semántico; 2. Sociopolítica: se manifiesta en las relaciones y el logro de acuerdos entre actores (prestadores-prestatarios, oponentes-beneficiarios de una política pública) respecto a los propósitos y posibles resultados de una política pública; 3. Administrativa, gerencial: dominio del código, o combinación fines-medios; y finalmente, 4. La dimensión relacionada con la distribución del mensaje que se relaciona con el uso de los canales y que afecta la relación espacio-tiempo. Todos estos son *ingredientes del contexto* que rodea a la situación comunicativa en que puede producirse e interpretarse una política pública. Los ruidos que puedan producirse en alguno de estos ingredientes explican – en parte- el fracaso en la implementación de políticas públicas. En la Tabla 4 se muestran los tipos de improbabilidades estudiados, sus dimensiones y dominios, atendiendo al modelo integrado semántico pragmático (Molero; Cabeza de Cabeza, 2009) que muestra la interacción entre el lenguaje y su uso en la comunicación, perfectamente adaptable para el APP.

En la tabla 4 se resumen las improbabilidades de la comunicación. Algunas de ellas en sus diferentes dimensiones son achacables al no éxito de las políticas públicas. Desde el dominio semántico se puede correr el riesgo de interpretación inadecuada de un problema respecto a una solución, y en consecuencia fallas en los procesos de decisión: por efecto de falta de competencias una política pública puede no ser comprendida por los grupos de interés; intereses de diverso género pueden distorsionar la comprensión de los objetivos de una política pública.



**Tabla 4. Las improbabilidades de la comunicación y la acción comunicativa**

<b>Tipo de improbabilidad PP</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Dominio</b>	<b>Agendade la política pública</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• No comprender el mensaje</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cognitivo</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Semántico</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• -Contenidos de la formulación</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• -No combinar adecuadamente recursos y capacidades</li><li>• -No lograr los propósitos de las pp</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gerencial-administrativa</li><li>• Dimensión socio-política</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sintáctico</li><li>• Pragmático</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Combinación de recursos y capacidades. estrategias y tácticas</li><li>• Relaciones de fuerza entre actores</li><li>• Dimensión espacio-temporal</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Actividad comunicacional y las exigencias de verdad, precisión y veracidad</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pretensión de validez y sus lógicas</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Lo semántico</li><li>• Lo pragmático</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Lo verdadero</li><li>• Lo normativo (propósitos)</li><li>• Lo veraz</li></ul>

Fuente: Pineda. Basada en Habermas (1998) y enfoque semántico-pragmático.

De igual forma, la implementación de una política pública que compete a su dimensión de puesta en práctica puede resultar afectada por una inadecuada combinación de los recursos y las capacidades (dominio sintáctico) si no se dispone de competencias gerenciales, administrativas y operativas. Las relaciones entre los actores y la forma como interaccionan los grupos de presión (dominio pragmático) puede influir en el logro de los objetivos de la PP buscados y en presencia de objetivos no planificados. La evaluación de los resultados de una política, bien que sea de naturaleza administrativa o "correctiva -formativa" (Meny y Thoenig, 1992) puede brindar información que retroalimenta- según su naturaleza- las nuevas aplicaciones que se hagan de la PP.

## **La acción comunicativa y el análisis de políticas públicas**

En su denso estudio, Habermas (1998, Tomos I y II) proporciona al APP una herramienta teórico- metodológica que intenta acercar la racionalidad comunicativa con el APP, mediante el protagonismo de la comunicación y de los actos de habla.

Pese a las críticas que se han hecho a sus planteamientos respecto a la supuesta fragilidad del logro de consensos mediante el diálogo racional (Luhmann, cit por Marramao, 2001:258) puede asegurarse que los mismos dejan de lado propuestas que el autor inscribe en una teoría de la evolución social (1999:168-170. Tomo II) vinculada con entender la sociedad *simultáneamente como sistema y como mundo de la vida* (mundo objetivo, social y subjetivo) en el cual los actos de habla ponen a prueba su pretensión de validez. Este planteamiento abre la puerta a las complementariedades de los tipos de acción que pueden invocarse en el APP y el papel de la comunicación, en particular.

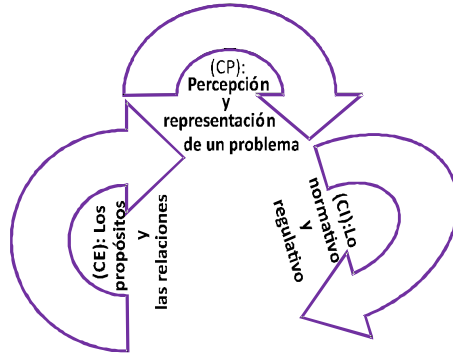
Una batería de conceptos acompañan los planteamientos de Habermas sobre la acción comunicativa, entre ellos: "acción, actos de habla, situación de comunicación, racionalidad comunicativa, pretensión de validez, mundo de la vida, etc. El concepto de acción comunicativa contiene según Habermas (1998: 180) dos ideas fundamentales: "ejecución de un plan de acción" y de "interpretación de la situación y obtención de un acuerdo".

La doble dimensión del concepto anterior o hace útil al APP: la PP desarrolla planes de acción y tal como hemos planteado a lo largo del artículo, al entender la política dentro de una situación de comunicación se articulan aspectos semánticos, sintácticos y pragmáticos ligados al acto de lenguaje y a sus interacciones intersistémicas. En su visión pragmática, las PP siguiendo las conceptualizaciones de Habermas (1998) sobre los actos de habla tendrían un componente proposicional asertórico (verdadero o falso), un componente ilocutivo y un componente expresivo. El componente proposicional (CP) estaría allí representado por la percepción y representación de un problema; el componente ilocutivo (CE) por lo normativo y regulativo y el componente expresivo (CE) por los propósitos y las relaciones. La figura 3 muestra las interacciones entre los componentes de actos habla que pudieran entrar en APP.

Por su parte, el concepto de "mundo de la vida" (Habermas, 1998:193 Tomo II) puede aplicarse desde dos vertientes: a) Desde la teoría de la comunicación involucra la perspectiva de los participantes en ese acto y aparece como el *contexto* que crea las condiciones para una situación de acción y para el entendimiento. b) Desde el concepto cotidiano de mundo de la vida que ayuda a los agentes comunicativos a localizar y datar sus emisiones en el espacio y el tiempo histórico con una finalidad cognitiva. Aplicado al APP, el concepto de "mundo de la vida" abarca las dos dimensiones. En la tabla 5 se muestra la relación entre los componentes del mundo de la vida y su relación con los actos de habla de las PP.

Así vemos que el proceso de enunciación de las mismas remiten a algo ubicable en el mundo objetivo ( un problema, por ejemplo), algo en el mundo social que puede ser regulado (instrumentos de política: marcos legales) y algo en el mundo subjetivo (propósitos e intenciones que dan lugar a la formulación de las políticas).

**Figura 3. Componentes de los actos de habla y las políticas públicas**



Fuente: Pineda. Basada en Habermas (1999). Tomo II.

**Tabla 5. Las políticas públicas y el mundo de la vida**

<b>Políticas públicas enuncian</b>	<b>Contenido</b>	<b>Pretensión de validez</b>
Algo en el mundo objetivo	“Totalidad de entidades sobre las que son posibles enunciados verdaderos o falsos”	“Verdadero o falso”
Algo en el mundo social	“Relaciones interpersonales legítimamente reguladas”	“Ni verdadero ni falso. Regulado socialmente”
Algo en el mundo subjetivo	“Vivencias “	“Veraz”

Fuente: Pineda. Basada en Habermas (1998).

### Conclusiones

Los resultados del análisis demuestran:

1. Que las políticas públicas funcionan *en sí mismas como sistemas de acción comunicativa* en las cuales el “acto de lenguaje que sirve como medio de expresión al vínculo entre la razón y la política” es sustantivo como componente de la acción y no un simple atributo, tal como se desprende de la interpretación de algunos autores que intentan invisibilizar la importancia del consenso, el diálogo y la participación cuando la solución de problemas de naturaleza pública se mueve entre la cooperación y el conflicto.

2. El enfoque integrado semántico –pragmático es la herramienta más eficaz no solo para comprender las articulaciones (conexión y conectividad) que se registran interactivamente entre las fases de formulación, implementación y evaluación de una PP. La conexión se relaciona, en este caso, con problemas de naturaleza sintáctica –semántica que pueden causar improbabilidades en la obtención de resultados de una PP. La conectividad –por su parte– vincula lo discursivo con el contexto.
  3. El recorrido interactivo por los diversos niveles (referencial, lógico-conceptual, semántico y discursivo) del enfoque integrado semántico-pragmático permite identificar *las probabilidades e improbabilidades lingüístico-comunicacionales* atribuibles al éxito o fracaso de las PP. Estas variables (probabilidad e improbabilidad) pueden develarse discursivamente cuando se efectúa el proceso de evaluación de la PP con miras a utilizar la información resultante como estrategia para introducir cambios en el diseño e implementación de las políticas, si el efecto es negativo: o por el contrario, su continuidad cuando los resultados no son adversos.
  4. En la post-postmodernidad<sup>6</sup> se evidencia el uso de modelos duales para el APP. Esto significa la posibilidad de realizar estudios que muestren la complementariedad de las racionalidades y acciones (fines medios, sistémica, dramaturgica y comunicativa) con la finalidad de construir ex -post la estrategia de la política. Esto significa que los actores entran ex -ante en *situación de comunicación con la finalidad de co-construir sentido* y luego preceden a formular la estrategia, y no lo contrario, tal y como se hizo cuando la toma de decisiones era de naturaleza jerárquica: la autoridad pública y los tecnócratas tomaban decisiones que luego eran públicamente informadas como tales, sin posibilidad de que los públicos de interés participaran en el diseño, implementación, evaluación y control de la PP.
- 6 Post-postmodernidad: la nueva lógica cultural para mirar los cambios culturales, sociales y estéticos que han acompañado al siglo XXI. Esta lógica desplaza al pensamiento de la post-modernidad que consideró la decadencia del legado de la Modernidad, de la "razón" tal como la entendió el pensamiento occidental moderno. No cree que la "teoría" sea la forma de explicar el mundo, especialmente el mundo social, ni cree que haya una explicación única ni un solo criterio de verdad. El postmodernismo fue el triunfo absoluto del relativismo. El pensamiento relativista está a favor de la no superioridad de ninguna posición frente a la realidad (<https://sites.google.com/site/elmundoactual/historia4to>).

## Referencias bibliográficas

- AGUILAR, L. (2003). **El Estudio de las políticas públicas**. Estudio Introductorio Tercera Edición. Editado por grupo editorial Migue Angel Porrúa. México.
- AUCOIN, P. (1990). **Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos**. En BARZELAY, M (2003). La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas. Fondo de Cultura Económica. México.
- CHARAUDEAU, P. (2003). **El discurso de la información**. Gedisa. Barcelona (España).
- GONZÁLEZ, L. (2007). **La teoría de los sistemas sociales** de Niklas Luhmann. Ediciones del vicerrectorado académico de la Universidad del Zulia. Maracaibo-Edo Zulia.
- HABERMAS, J. (1998). **Teoría de la acción comunicativa**, I y II. Edit Taurus. Madrid.
- IVES M.;THOENIG, J. (1992). **Las políticas públicas**. Ariel. Barcelona.
- LIVET, P. (2000). **Convenciones y limitaciones de la comunicación**, en Labarriere, Jean Louis y otros. Teoría política y comunicación, Gedisa, Barcelona.
- LUQUE, S. (2000). La lengua como instrumento de comunicación, en ALCOBA, SANTIAGO (coordinador). La expresión oral. Ariel. Barcelona.
- MASCAREÑO, C. (2006). **Políticas públicas siglo XXI: caso venezolano**. CENDES, sda reimpresión. Caracas.
- MARRAMAO, G. (2000). El **orden desencantado. Sentido y paradojas de la racionalidad política**, en Labarriere, Jean Louis y otros. Teoría política y comunicación. Gedisa. Barcelona.
- MOLERO L.; CABEZA, J. (2009). **El poder, el querer y el protestar**. Edic. Astrodata. Maracaibo, estado Zulia.
- \_\_\_\_\_ (1985). **Lingüística y Discurso**. Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela.
- PASQUALI, A. (2005). **18 ensayos sobre comunicaciones**. Grupo editorial Random House. Caracas.
- PINEDA, A.; ROMERO, E. (2010). **La producción del conocimiento desde el análisis de las políticas públicas**. Seminario internacional sobre la producción de conocimiento en la Academia. Minerva D Elia y Orlando, Albornoz, editores. Caracas. [Biblio.una.edu.ve/docu.7/bases/marc/texto/d37024c.pdf](http://Biblio.una.edu.ve/docu.7/bases/marc/texto/d37024c.pdf).
- PINEDA, A. (2013). **Construcción de modelos emergentes para comunicar ciencia, tecnología e innovación** (tesis doctoral inédita). Doctorado en Ciencias Humanas, Universidad del Zulia, Maracaibo edo Zulia.
- POTTIER, B. (1992). **Teoría y análisis en lingüística**. Edit Gredos. Madrid.
- PRADO, P. (2000). **Juegos del lenguaje y teoría de la comunicación. Notas sobre Wittgenstein y Habermas**, en Labarriere, Jean Louis y otros. Teoría política y comunicación. Gedisa. Barcelona.
- SALAMANCA, L. (2006) en Mascareño, Carlos, **Políticas públicas en el siglo XXI: caso venezolano**. CENDES, sda reimpresión. Caracas.
- SEARLE, J. (1994). **Actos de habla**. Cátedra. 4ta edición. Madrid.
- WODAK, R. y MEYER, M. (2006). **Métodos de análisis crítico del discurso**. Edit Gedisa. Barcelona.