

## **La inherencia de la comunicación en la planificación**

Verónica Beatriz Longo\*

### **Resumen**

El objetivo de este ensayo es el de reflexionar sobre la especificidad y la presencia de la comunicación en la planificación y gestión de proyectos y de políticas públicas: pensar cuál es el lugar de la comunicación en el espacio de lo público y en su planificación.

Algunos cuestionamientos que nos hacemos en este texto son los de si podemos afirmar que la comunicación es insumo del proceso de planificación, o si, por el contrario, la comunicación es inherente al acto mismo de planificar. La postura que aquí se sostiene es crítica con respecto a subsumir lo comunicativo a mera herramienta que aporta, mejora o interviene en el proceso de desarrollo social planificado

### **Abstract:**

The aim of this essay is to reflect on the specificity and the presence of communication in planning and project management and public policy: think what the place of communication in public space and in their planning.

Some questions we ask in this paper are those of whether we can say that communication is input in the planning process, or if, on the contrary, communication is inherent in the act of planning. The position here is held is critical of subsuming the mere communicative tool that provides, enhances or interferes with the process of social development planned.

**Palabras clave:** comunicación – políticas públicas – sentidos de orden social

---

\* Magíster en Dirección de Comunicaciones Institucionales. Disciplina: Comunicación Social. Docente e investigadora Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de San Luis. E-mail: vblongo@hotmail.com

*“La comunicación es un espacio  
de cruce que atraviesa lo social y que, como tal,  
excede en mucho a los mensajes”  
(Sandra Massoni)*

Este ensayo tiene como objetivos principales los de reflexionar y marcar una postura crítica acerca de la especificidad y la presencia de la comunicación en la planificación y gestión de proyectos y de políticas públicas. Esto es, pensar cuál es el lugar que le cabe a la comunicación (como ciencia y como práctica social e individual) en el espacio de lo público y en su planificación.

Algunos cuestionamientos que nos hacemos en este texto son los de si podemos afirmar que la comunicación es insumo del proceso de planificación, o si, por el contrario, la comunicación es inherente al acto mismo de planificar. La postura que aquí se sostiene es crítica con respecto a subsumir lo comunicativo a mera herramienta que aporta, mejora o interviene en el proceso de desarrollo social planificado.

### **¿La comunicación?**

Entendemos la comunicación como el intercambio discursivo que teje la red social. Es decir, comunicación como las prácticas discursivas que producen, reproducen, negocian y cambian sentidos de orden social (valores, normas, poderes, saberes, etc). Desde esta perspectiva, la comunicación es constitutiva de la vida social. La dimensión comunicativa, entonces, es central y fundamental, en la configuración de identidades, de valores, de formas de ordenar “el mundo”.

Parafraseando a Mata (1988): A partir de la comunicación se van procesando identidades, normas, valores, se van articulando intereses, se van acumulando y legalizando saberes, constituyendo un terreno privilegiado para la construcción de sentidos de orden social. Un terreno a partir del cual diferentes actores propondrán sus propios sentidos de ese orden, que competirán entre sí para convertirse en hegemónicos.

Lejos de definir lo comunicativo como la relación (racional, voluntaria e intencional) de un emisor (dominante) con un receptor (pasivo), que responde también racional, voluntaria e intencionalmente; preferimos trabajar desde la perspectiva que ve lo comunicacional como lo discursivo en tanto construcción, producción, reproducción y cambio social.

Las derivaciones epistemológicas de entender lo comunicativo no como instrumento necesario *para*, sino como relación constitutiva *de* son significativas: se trata de mover el eje de atención a un momento en lo que lo comunicativo sea visto como práctica significativa, y ésta última como la que da sentido y que realiza lo social.

Creemos que es posible pensar, organizar y planificar la comunicación (o *lo comunicativo*). En este marco, planificar implica, por un lado, *soñar* imágenes de futuro, y por el otro, apoyar, asentar y diseñar esas imágenes en un proyecto. Planificar en comunicación social supone reconocer cómo funcionan los procesos comunicacionales entre los sujetos y sus prácticas, y analizar y evaluar situaciones comunicativas. Significa, también explicitar una visión del mundo (una cosmovisión): Proyectar y planificar en comunicación es un acto técnico y hasta operativo, pero sobre todo es una mirada reflexiva y política, que siempre modifica la realidad.

De esta manera, una de nuestras primeras afirmaciones más generales es la de pensar la comunicación necesariamente imbricada y entrelazada a toda práctica social, o institución/organización, o política pública y/o mirada sobre el desarrollo<sup>i</sup> en tanto crea (definido este verbo como *produce* o *reproduce*) sentidos de orden social.

Por el contrario, la comunicación no es entendida –desde nuestra perspectiva - como herramienta de análisis, o aspecto subsidiario de un sistema.

### **La planificación: un recorrido**

Históricamente, la Edad Moderna puede ser considerada el punto de partida (por lo menos en un aspecto formal) de la Planificación<sup>ii</sup>. Eran aquellos tiempos de una nueva forma de producir, de llevar adelante los intercambios y de consolidación de los estados y las ciudades. De manera incipiente, la planificación se presentaba como instrumento necesario para organizar tiempo y recursos. Es durante todo el siglo XX que la (Teoría de la) Planificación, con distintos grados y modalidades de aplicación, tiene un crecimiento sostenido en EEUU, Europa, la ex URSS y Latinoamérica.

Desde siempre, el Estado ha aparecido como actor primario/principal en la planificación de las relaciones entre los sujetos. Hay siempre, desde ese actor social *una imagen* en perspectiva sobre el desarrollo, sobre el porvenir, sobre el bien común.

Epistemológicamente, las maneras de entender la planificación (en comunicación), varían según cómo se entienda el vínculo gnoseológico Sujeto/Objeto, cuáles sean las diferentes concepciones de poder y que supuestos subyacen en torno a la correlación Teoría/Práctica (Abatedaga, 2008). Planificar supone posicionarse desde alguna conceptualización sobre lo que es planificar, y desde algún enfoque o paradigma:

Por un lado, encontramos lo que se ha dado en llamar Planificación Normativa o Clásica. En este tipo de planificación, hay una disociación entre la política y la técnica, y se avanza hacia un *deber ser* que ya se *ha probado*. Además, “quienes poseen el conocimiento (los académicos y los técnicos) son quienes deben indicar el camino a seguir interpretando los designios de quienes ejercen el poder político” (Iglesias y otros, 2012: 13).

Por otro lado y frente a este tipo de planificación que hace foco en el sujeto emisor/productor *que sabe* y que se presenta como neutral, aparece otra forma de dar cuenta de “lo deseado”: la Planificación Estratégica o Estratégica Situacional: “se apoya en el análisis de la situación presente, vista a partir de la concepción del mundo, de la historia, y de la realidad en particular de cada escenario (...) para luego diseñar estrategias de respuesta que orienten las acciones en función de los

objetivos de cambio propuesto” (Iglesias y otros, 2012: 18). Hay articulación entre los aspectos generales y teóricos, y los situacionales y prácticas. Esta planificación, se asocia necesariamente con una mirada participativa ya que *“considera a todos los involucrados como agentes de la planificación y establece los niveles de decisión política de común acuerdo.”*(Uranga 1991:25)

En este marco, encontramos también otras miradas sobre la planificación, que enfatizan y profundizan en la propuesta anterior: Nos referimos a la Planificación por Consensos y la Planificación Prospectiva Estratégica<sup>iii</sup>.

La primera se define como “un trabajo sobre los procesos de comunicación y de la evidenciación de las relaciones de poder, potenciando la inestabilidad de estas últimas y permitiendo a los participantes de esa relación elaborar una estrategia que modifique las relaciones dominación (...) y permitan un proceso en el que se logre un estado provisorio de consenso” (Abatedaga, 2008: 33).

La prospectiva, por su parte, “elige la construcción de imágenes de futuro como punto de partida, para regresar luego sobre el presente con una mirada más compleja y enriquecida que permite reconocer presencias y ausencias imposibles de ser captadas solamente con los elementos que da la retrospectiva y el análisis del presente” (Iglesias y otros, 2012: 21).

### **¿Lo que es de lo que no es?**

Ahora bien, podemos preguntarnos: ¿Toda planificación es siempre comunicacional? ¿La comunicación debe ser *uno* de los aspectos a tener en cuenta en las intervenciones? ¿Cómo separar lo comunicacional de “lo que no lo es”?

En realidad, todas estas preguntas están entrampadas en su propia formulación. Nuestra propuesta no es separar lo comunicacional de lo social/cultural, sino poder leer lo social/cultural en clave comunicacional.

Dice Massoni:

Esta reconceptualización de la comunicación, (...) implica habilitar en la investigación un abordaje necesariamente transdisciplinario. Hay que considerar, que la transdisciplinariedad no supone una mera superposición ecléctica de métodos, sino una reflexión conjunta por parte del equipo a cargo de la investigación, sobre las prácticas y posiciones implicadas en el carácter específico del orden simbólico en el que se interviene (Massoni, 1990).

Aún cuando se habla de proyectos estrictamente comunicacionales, o planificaciones en extensión social, o programas de intervención comunitaria, o en educación popular, etc. creemos necesario apelar a la transdisciplinariedad en el trabajo y su abordaje.

Si bien entendemos que hay proyectos, programas, planes (y su concepción más global y general, las políticas públicas) que pueden ser ubicados académica y arbitrariamente en casilleros disciplinares y de campos de acción específicos, también estamos proponiendo dar un giro hacia la apertura, la flexibilidad y las posibilidades y las potencialidades que nos muestran otros campos.

Esto es:

...¿puede el comunicador por sí solo desentrañar la compleja trama de la realidad? Hay sobrados ejemplos para responder negativamente a este interrogante.

Las dificultades que conlleva el intento de reconocer e interpretar la situación socio histórica, en la escala en que uno se lo proponga, llevan a la convicción de que no es posible entender una práctica social desde una perspectiva comunicacional sin el aporte de los conceptos y las herramientas de otras disciplinas. Toda

práctica es comunicacional, pero no es solamente comunicacional. (Uranga, 2007)

En este marco, con lo dicho hasta ahora, podría pensarse que estamos cayendo en un vacío pancomunicacional traducible en “todo es comunicación” o “la comunicación lo es todo”.

Lejos de arribar a esta conclusión (reduccionista), postulamos que es posible mirar la cultura desde su trama discursivo-comunicacional que la sostiene.

Sumando más reflexiones a nuestro trabajo, Uranga (2007) afirma: “Lo comunicacional está necesariamente integrado a la complejidad misma de lo social y de lo político y, a la vez que ayuda a su constitución, forma parte de toda situación”.

### **No un punto final. Sí pregunta que moviliza**

La planificación en comunicación no es punto final, aplicación de herramientas, conclusión, ejercicio de cierre, respuesta. Antes bien, se vislumbra, como interrogante permanente que orienta el proceso y la investigación. La planificación (en comunicación) es un recomenzar (sin que esto signifique tampoco principio) de una trama que se va tejiendo, y donde la única convicción es el sentido que se le da a las relaciones sociales.

La dimensión comunicativa suele reducirse a las actividades finales en la planificación: la comunicación como producto, la comunicación como medio, la comunicación como instrumento de información y difusión, la comunicación *para*: la comunicación da cuenta de un efecto, y tal efecto se evalúa en su efectividad o eficacia.

Así, muchos proyectos o planes sociales incorporan aspectos comunicacionales en su etapa final, como correctivos o técnicas útiles para el desarrollo de situaciones o de mejoras sociales.

El producto o herramienta comunicacional se convierten en un medio para alcanzar un objetivo: distribuimos folletos para prevenir, creamos un spot radial para difundir algo, enviamos boletines de prensa para solicitar, empleamos técnicas de trabajos con grupos para animar... Si hablamos de políticas públicas y comunicación, siguiendo con los ejemplos, se podría pensarse *el usar* la comunicación para difundir y dar a conocer dichas políticas entre la ciudadanía. La comunicación sujeta a fines, y no como aquí se plantea la comunicación como parte constitutiva, sustancial e inherente a todo proyecto social.

Si seguimos a Massoni, la autora afirma que "...lo comunicacional no es meramente un espacio emergente de esa tensión, sino que es un espacio de crisis de esa tensión. No un objeto en términos de eficacia (...) sino un espacio emergente de la crisis" (Massoni, 1990).

Segunda afirmación: creemos que la comunicación, o mejor aún, la dimensión comunicativa es algo más que fin, es principio: enseña, muestra, visibiliza, da coherencia a las relaciones (con sus encuentros y desencuentros) entre (los discursos de) los actores sociales

### **De políticas públicas y comunicación**

Hablar de proyectos es pensar y planificar un futuro; es tener una visión sobre cómo se entiende el orden y la realidad. Y es en este marco en el que creamos una correlación semántica entre *proyecto* y *política pública*: ambos conceptos muestran una mirada y una explicitación sobre cómo modelar las relaciones sociales y el bien común.

Las políticas públicas son "toda forma de acción organizada en favor de objetivos de interés común, más que exclusivamente como acciones estatales" (Zurbriggen, 2008:3). Sí, es el Estado el que toma la responsabilidad de ordenar y regular aspectos del espacio público (tales como la economía, la educación, la salud, etc). Por acción o por omisión, el Estado interviene y afecta de alguna manera al grupo social. Las ausencias de explicitaciones y enunciaciones sobre

temas de interés común también enseñan políticas sobre lo público. El Estado, así entendido, se define como forma de condensar y hacer visibles ciertas y determinadas relaciones sociales (y aquí una vez más, aparece la inherencia de la comunicación en el acto social, al cristalizar las relaciones entre diversos actores: reconociendo, uniendo, mostrando rupturas y fisuras, etc).

Lógicamente, cómo se organizan, estructuran y regulan las políticas públicas en cada momento histórico particular y en cada geografía muestra la manera en que un gobierno piensa, hace realidad su gestión y asigna recursos.

Nuestra tercera afirmación: al hablar de políticas públicas, necesariamente se enseña un modelo de Estado y una forma de entender el desarrollo. Asimismo, en consonancia con lo anterior: si comunicación es práctica discursiva que da cuenta de un orden social, las políticas públicas también muestran un sentido de orden.

### **A modo de cierre**

La postura presentada en nuestro trabajo intenta servir como reflexión alternativa frente a cómo es concebida la comunicación (como práctica y como disciplina) en la planificación (de políticas públicas). Nuestra crítica fundamental es a un modelo que subsume lo comunicacional a mera transmisión de información, o a aportes que permiten *mejorar* una situación.

Planificar es proyectar un futuro. Es trazar un análisis de situación. Es cuestión, también, de plantear objetivos y estrategias, organizar recursos. Intentar modificar y cambiar sentidos. Dichos sentidos tienen que ver con nuestros valores, con nuestras normas, con nuestras formas de ser, de sentir, de entender la vida, con las formas de organizar las relaciones, los poderes y lo público.

Desde esta perspectiva, entonces, deberíamos entender que la comunicación necesariamente rebasa todo proceso social/cultural, y por lo tanto, toda planificación no puede reducir su presencia a técnicas aisladas, si no, antes bien, debe ser parte de la concepción original del proyecto.

Plantear de qué forma se entiende la comunicación, es plantear, correlativamente, qué Estado se pretende, y qué se entiende por interés común.

## Notas

<sup>i</sup> Estas categorías no deben leerse como cuasi sinónimos, sino que intentan mostrar (progresivamente) los diferentes niveles en los que está presente la dimensión comunicativa.

<sup>ii</sup> El origen de la planificación también está imbricado con la estrategia militar y con la cartografía marítima. El límite de Edad Moderna solo es a los fines referenciales.

<sup>iii</sup> Solo marcamos estas dos.

## Bibliografía

–Abatedaga, N. (comp) (2008): *Comunicación. Epistemología y Metodologías para Planificar por Consensos*. Córdoba: Ed. Brujas.

- Iglesias, M; Pagola, C. y Uranga, W. (2012) “Cuaderno de Cátedra nro. 5”. Texto del Taller de Planificación en Procesos Comunicacionales.

- Disponible en [https://40e65d57-a-62cb3a1a-sites.googlegroups.com/site/procesoscomunicacionales/mi-repositor/Cuaderno%205%20Enfoques%20de%20planificaci%C3%B3n.pdf?attachauth=ANoY7cpS42m4UCbGuM3LnVwC5ouo4xnnbpLhm7Zun6mTKkVqIGBEA wjHrW5Z5ciCTCPVNS7lyHS7gD52TPt1a6URnNccyVo3X2ljVLbi28WspHpkEehITL IC3K\\_W6PRLwYV6EOv6rOcJa2k02I4\\_iMikvwN\\_QSYiAhCBm02OD3oG0oqw1yV1y-3g59XLt\\_otA2i4FQ9v0S7lhh7tzo\\_CeVJaZxd0eZHOw\]LKf0zN-JWwFK0H\\_8aSeo7WqqqPygF9ec\\_eE\\_6EqwLNHdsEUk062rcuHGXPj7JmkVDTIoKs F5kvuns\\_nafGto%3D&attredirects=0](https://40e65d57-a-62cb3a1a-sites.googlegroups.com/site/procesoscomunicacionales/mi-repositor/Cuaderno%205%20Enfoques%20de%20planificaci%C3%B3n.pdf?attachauth=ANoY7cpS42m4UCbGuM3LnVwC5ouo4xnnbpLhm7Zun6mTKkVqIGBEA wjHrW5Z5ciCTCPVNS7lyHS7gD52TPt1a6URnNccyVo3X2ljVLbi28WspHpkEehITL IC3K_W6PRLwYV6EOv6rOcJa2k02I4_iMikvwN_QSYiAhCBm02OD3oG0oqw1yV1y-3g59XLt_otA2i4FQ9v0S7lhh7tzo_CeVJaZxd0eZHOw]LKf0zN-JWwFK0H_8aSeo7WqqqPygF9ec_eE_6EqwLNHdsEUk062rcuHGXPj7JmkVDTIoKs F5kvuns_nafGto%3D&attredirects=0) [Consulta: 20 de diciembre de 2013]

–Massoni, S. (1990) “Estrategias de comunicación: nuevos modelos de investigación e intervención en comunicación y desarrollo en Argentina”. Disponible en <http://www.eca.usp.br/associa/alaic/material%20congresso%202002/congBoli via2002/trabalhos%20completos%20Bolivia%202002/GT%20%207%20%20Juan%20Gargurevich/Sandra%20Massoni.doc>. [Consulta: 20 de junio de 2013]

–Mata, M. C. (1988, enero) “Radios y Públicos Populares”, en *Diálogos de la*

*Comunicación* nro.19. Lima: Felafacs.

- Uranga, W. (2007) "Mirar desde la comunicación. Una manera de analizar las prácticas sociales". Texto de cátedra. Disponible en [http://www.wuranga.com.ar/images/pdfs/mira\\_2007.pdf](http://www.wuranga.com.ar/images/pdfs/mira_2007.pdf) [Consulta: 19 de diciembre de 2012]

- Uranga, Washington (1991) *Diagnóstico y planificación de la comunicación*. En cuaderno nº 8. Curso de especialización. Educación para la comunicación. Buenos Aires: La Crujía.

- Zurbriggen, C. (2008) "La nueva agenda del desarrollo ¿Dónde queda el Estado?" Documento base. *Revista Nueva Sociedad*. Fundación Friedrich Ebert. Disponible en <http://www.nuso.org/upload/estado/Zurbriggen%20documento%20base.pdf> [Consulta: 1 de julio de 2013]