

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE UNA PERSPECTIVA COMUNICACIONAL

Una propuesta de análisis

Javier Alejo Alcalá

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

javier.alcala@yahoo.com.ar - <https://orcid.org/0009-0006-6200-7402>

Recibido: 12 de febrero de 2025

Aceptado: 15 de mayo de 2025

Identificadores permanentes

ARK: <https://id.caicyt.gov.ar/ark:/s18535925/nas85tr79>

DOI: <https://doi.org/10.62174/avatares.2025.10282>

Resumen

Pensar el vínculo entre comunicación y políticas públicas es un desafío. A excepción de las investigaciones que abordan políticas nacionales de comunicación, las políticas públicas no son objeto de indagación en el campo de la comunicación. En algunos trabajos las políticas públicas son el escenario o contexto en el cual los investigadores precisan sus objetivos y preguntan de investigación, mas no aquello que se investiga.

En este artículo ofrezco un breve recorrido que permite comprender esta situación, argumento por qué es relevante indagar el proceso de las políticas públicas desde una mirada comunicacional y, finalmente, comparto una propuesta posible para hacerlo, la cual toma como referencia los aportes de quienes investigan políticas nacionales de comunicación y se enriquece con otros desarrollos conceptuales. Estos aportes analíticos provienen, principalmente, de quienes investigan prácticas sociales desde una mirada comunicacional y de enfoques de investigación de políticas públicas desarrollados por la Ciencia Política.

Esta propuesta se enmarca en el desafío formulado hace décadas por Jesús Martín Barbero (1987), al invitar a los comunicadores a investigar cómo una sociedad construye su orden social. Entiendo que el análisis de las disputas simbólicas que acontecen en las políticas públicas es un modo de aproximarnos a esta cuestión.

En lo que respecta a la Ciencia Política, este trabajo puede ser leído como un aporte al enfoque constructivista de investigación, el cual destaca la relevancia de lo simbólico en las políticas públicas.

Palabras claves: políticas públicas, investigación comunicación, perspectiva comunicacional, orden social



Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual
4.0 Internacional.



PUBLIC POLICIES FROM A COMMUNICATION PERSPECTIVE

A proposal for analysis

Abstract

Thinking about the link between communication and public policy is a challenge. With the exception of research addressing national communication policies, public policies are not the subject of inquiry in the field of communication. In some works, public policies are the setting or context in which researchers define their objectives and ask research questions, but not the actual subject of research.

In this article, I offer a brief overview that allows us to understand this situation, argue why it is relevant to investigate the public policy process from a communication perspective, and finally, share a possible proposal for doing so, which draws on the contributions of those who research national communication policies and is enriched by other conceptual developments. These analytical contributions come primarily from those who research social practices from a communication perspective and from public policy research approaches developed by Political Science.

This proposal is part of the challenge formulated decades ago by Martín Barbero (1987), when he invited communicators to investigate how a society constructs its social order. I understand that analyzing the symbolic disputes that arise in public policy is a way to approach this issue.

With regard to Political Science, this work can be read as a contribution to the constructivist approach to research, which highlights the relevance of the symbolic in public policy.

Keywords: public policies, communication perspective, communication research, social order

Políticas públicas y comunicación

Pensar el vínculo entre comunicación y políticas públicas es un desafío. Daniela Bruno (2012) destaca que:

cuando se alude a este binomio –comunicación y políticas públicas– lo habitual es que el planteo se circunscriba al diseño, implementación y evaluación de políticas nacionales de comunicación –entendidas como políticas de medios– o bien a la comunicación institucional de la administración pública (la gestión de la imagen pública de un organismo, la publicidad de los actos de gobierno, etc.) (Bruno, 2012, p. 14).



Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual
4.0 Internacional.



La afirmación de la autora es un buen punto de partida para reflexionar sobre el tema, en tanto nos invita a indagar cómo se ha pensado la comunicación en su vínculo con las políticas pública.

Investigaciones realizadas por Juan Camilo Jaramillo López (2004) en el sector público de Colombia y Mónica Petracci (2015) en el sector público de salud de Argentina, confirman la apreciación de Bruno (2012) respecto al rol que la comunicación desempeña en la administración pública. Ambos trabajos concluyen que los responsables institucionales de los organismos indagados entienden la comunicación como transmisión de información de un emisor a un receptor y actúan en consecuencia a esta concepción instrumental de la comunicación.

Claudia Villamayor (2006) sintetiza las implicancias prácticas de esta concepción instrumental de la comunicación: “las organizaciones del Estado o de la sociedad civil aprecian a la comunicación en términos pura y exclusivamente de medios que sirvan para difundir, convencer o clarificar mensajes y contenidos” (Villamayor, 2006, p. 1). La comunicación queda así reducida exclusivamente a una cuestión de medios y mensajes.

En el campo académico, la concepción instrumental de la comunicación será hegemónica¹ entre la década del '40 y del '70. Washington Uranga (2002) destaca el impacto que esta cuestión tendrá en el imaginario social desde el cual se piensa la comunicación: “esta mirada reduccionista que limita la comunicación a los medios nos ha hecho perder de vista gran parte de la experiencia comunicacional que trasciende los medios y las técnicas y que nos habla de los modos de relacionamiento entre las personas y entre los actores sociales” (Uranga, 2002, p. 96).

Martín Barbero (1987) es clave, al menos en América Latina, en la crítica a esta concepción instrumental y el surgimiento de un nuevo enfoque respecto a cómo pensar la comunicación, la cual pasará a entenderse como perspectiva analítica de prácticas sociales. Dos son los aportes claves del autor. Por un lado, propondrá una concepción simbólica de la cultura (González, 1987; Giménez, 2005) y, por otro, planteará un vínculo estrecho entre la cultura y la comunicación.

Martín Barbero (1987) entenderá la cultura como organización social del sentido, como pautas de significado histórica y socialmente construidas (Martín Barbero, 1987; González, 1987; Giménez, 2005) que se encarnan “en formas simbólicas, en virtud de las cuales los individuos se comunican entre sí y comparten sus experiencias, concepciones y creencias” (Giménez, 2005, p. 67-68).

La propuesta del autor será abordar la cultura como un espacio de producción de sentido y no sólo de reproducción. Esta línea reflexiva lo llevará a conectar la cultura con la comunicación:

¹ En mi tesis de maestría analizo el proceso histórico por el cual esta concepción instrumental ha sido hegemónica entre la década del '40 y el '70. Maestría en Planificación y Gestión de la Comunicación (PLANGESCO), Facultad de Periodismo y Comunicación, Universidad de La Plata. Título: “Mutual El Colmenar: aportes del diagnóstico, la planificación y la gestión desde la comunicación a la comprensión y generación de procesos participativos en una organización social” (Alcalá, 2010). Puede leerse en: <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/49964>

en la redefinición de la cultura es clave la comprensión de su naturaleza comunicativa. Esto es, su carácter de proceso productor de significaciones y no de mera circulación de informaciones y, por lo tanto, en el que el receptor no es un mero decodificador de lo que en el mensaje puso el emisor, sino un productor también (Barbero, 1987, p. 228).

A partir de estos planteos, en el campo académico se cuestionará la concepción instrumental de la comunicación y se propondrá pensarla como “proceso social de producción, circulación mediada, intercambio desigual, intelección y uso de significaciones y sentidos culturalmente situados que es algo de naturaleza socialmente estructural (constitutivo) e inseparable – para fines teóricos e investigativos- de las otras dimensiones analíticas de la vida social” (Torrico Villanueva, 2004, p. 21).

Este cambio de concepción ampliará aquello que es posible analizar desde la comunicación. Las prácticas sociales, entendidas “como espacios de interacción entre sujetos en los que se verifican procesos de producción de sentido, de creación y recreación de significados, generando relaciones en las que esos mismos sujetos se constituyen individual y colectivamente” (Uranga, 2002, p. 236-237), pasarán ahora a ser objeto de estudio de la comunicación.

En lo que respecta específicamente a las políticas públicas, el interés de quienes han contribuido al desarrollo de la comunicación como perspectiva analítica de prácticas sociales se ha focalizado en problematizar el aporte que esta nueva concepción de la comunicación puede realizar a la gestión e implementación de la política pública².

En estas investigaciones la política pública no es el objeto de estudio, sino más bien el escenario/ contexto en el cual les investigadores se formulan preguntas respecto a otras cuestiones, tales como la concepción de comunicación de los actores en un proceso de intervención y su influencia en la práctica (Villamayor, 2006); las concepciones de un equipo de salud sobre el Sida y su impacto en la implementación (Cuberli, 2012); el aporte de la comunicación a la creación de políticas públicas de educación (Bernal, 2013); el aporte de la comunicación en la implementación de políticas públicas en espacios locales (Campano, 2013); y el desafío que implica para los comunicadores proponer otra concepción de comunicación en el Estado (Bruno y otros, 2013).

Podemos decir, así, que la investigación de políticas públicas, a excepción de las políticas nacionales de comunicación, es un área no desarrollada en el campo de la comunicación.

Prácticas sociales y disputa simbólica

Al plantear la cultura como espacio de producción de sentido, Martín Barbero (1987) introduce la cuestión del conflicto y la negociación de sentidos como aspectos

² Este enfoque suele ser denominado como “comunicación estratégica”. Puede leerse Massoni (2000) para una profundización de sus características.

relevantes del análisis. La cultura dejará de considerarse como algo inmutable, para entenderse “como lugar donde se articulan los conflictos, donde adquieren sentido, diferentes sentidos, porque no hay un sentido único, no existe principio totalizador de la realidad social, lo que existe son articulaciones a partir de prioridades en la coyuntura, en la situación” (Barbero, 1987, p. 209).

En esta dirección, el autor invitará a indagar los procesos de socialización desde la comunicación, esto es, investigar cómo una sociedad produce y reproduce sus sistemas de conocimiento, sus códigos de percepción y valoración y su producción simbólica de la realidad (Martín Barbero, 1987). Esta propuesta será retomada y profundizada por diversos autores.

Entender que el orden social no es algo dado, sino una construcción social que emerge de disputas y negociaciones, conflictos y acuerdos en torno al sentido, tornará más que relevante la pregunta respecto a quiénes y cómo construyen esos marcos con que interpretamos nuestra realidad. Se asumirá que no es posible indagar procesos comunicacionales sin atender a la cuestión del poder (Kenbel, 2007; Kenbel, 2013; Cima-devilla y Kenbel, 2014): “el modo de concebir el mundo, las relaciones con los demás y el entorno resultan de una puja de intereses en el acto mismo de significar. Darle sentido a nuestra existencia no es una acción neutra, alejada de la idea de poder” (Kenbel, 2007, p.3).

Al igual que Pierre Bourdieu (2014), los teóricos de la comunicación (González, 1987; Giménez, 2005; Kenbel, 2012) plantearán que lo simbólico y lo material están entrelazados, es decir, que “los sistemas simbólicos son al mismo tiempo *representaciones* (<modelos de>) y *orientaciones para la acción* (<modelos para>), según la expresión de Clifford Geertz” (Giménez, 2005, p.72).

Este entrelazamiento entre lo simbólico y lo material será, precisamente, lo que dará relevancia a la pregunta por las disputas simbólicas:

así como la lucha existe en el terreno de lo material ante la producción y la distribución de los bienes, existe una lucha en el terreno de la cultura y los significados que la constituyen. Sobre todo, porque cuando un tipo de concepción trasciende y se instala en la sociedad, tiende a <naturalizarse>, tornarse la única posible y por lo tanto implica determinadas acciones (Kenbel, 2007, p.3).

Dentro de las prácticas sociales posibles de analizar, y teniendo en cuenta lo señalado en el párrafo anterior, entiendo que las políticas públicas ocupan un lugar significativo ya que, como señala Bourdieu (2014), el Estado “es el lugar de circulación de la palabra oficial, del reglamento, de la regla, del orden, del mandato, de la denominación” (Bourdieu, 2014).

Las políticas públicas y la disputa por el sentido hegemónico del orden social

Según Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1995), las políticas públicas pueden ser entendidas como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión social³ que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil” (Oszlak y O'Donnell, 1995, p. 112-113). Estudiar una política pública es, así, un modo de indagar un aspecto programático de la acción gubernamental en un área concreta de la acción pública.

Desde una perspectiva comunicacional, propongo pensar que la emergencia, permanencia, cambio y fin de una política es producto del proceso de disputa simbólica que acontece en ella. En esta dirección, investigar una política pública desde la comunicación nos permite precisar las concepciones que, en cierto momento histórico, fundamentan y legitiman la acción del Estado en torno a la cuestión social que es objeto de política pública, sabiendo que esas concepciones no son las únicas desde la cual es posible pensar y actuar. Esto ya nos daría un primer argumento de la relevancia de investigar una política pública desde la comunicación.

Uranga (2018) y María Cristina Mata (2016) amplifican esta línea argumentativa al plantear que la disputa que se experimenta en torno a una cuestión social puede ser pensada en un contexto más amplio de pugna por el sentido del orden social. Esto es, que la confrontación política puede pensarse como “una lucha de relatos y de sentidos interpretativos, en la cual los actores intentan imponer sus puntos de vista sobre los hechos, pero también un modelo de sociedad” (Uranga, 2018, p. 217).

El concepto de sistema de creencias que propone el marco de coaliciones promotoras⁴ (ver *figura 1*) puede ayudarnos a comprender que la discusión respecto a una cuestión social no puede desligarse de la discusión, implícita o explícita, respecto al orden social, tal como proponen Mata y Uranga.

Según este enfoque específico de análisis de la política pública, los actores que son parte del proceso de la política lo hacen guiados por un sistema de creencias en el cual es posible diferenciar: creencias específicas sobre la cuestión social que es objeto de la política⁵; creencias metodológicas o instrumentales⁶ respecto a cómo implementar una

³ Oszlak y O'Donnell (1995) definen <cuestión> como “todo aquel asunto (necesidad o demanda social) que resulta problematizado cuando ciertos grupos estratégicamente situados creen que hay que hacer algo a su respecto” (Oszlak y O'Donnell, 1995).

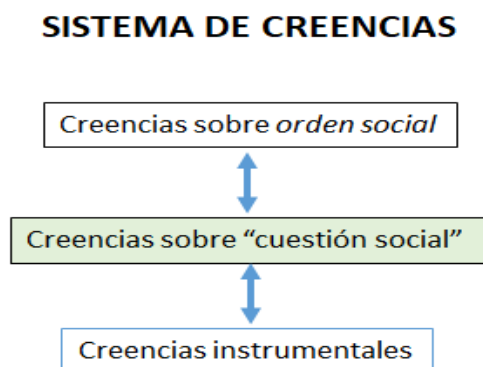
⁴ El Marco de Coaliciones Promotoras es un modelo de análisis específico de política públicas desarrollado por la Ciencia Política. Para un mayor desarrollo leerse Sabatier y Weible (2007).

⁵ El marco de coaliciones habla *policy core beliefs* e incluye cuestiones tales como: la orientación desde la cual se piensa el problema, la identificación de los grupos y entidades claves, la seriedad del problema, la precisión de causas del problema y las posibles soluciones, la relación entre Estado y Gobierno en ese problema particular y los métodos de financiación, entre otras cuestiones (Sabatier y Weible, 2007).

⁶ El marco de coaliciones habla de *secondary beliefs* y entiende que estas creencias son las que orientan la toma de decisiones respecto a las reglas administrativas, las disposiciones presupuestarias y la elección del modo de implementar la política (Sabatier y Weible, 2007).

política; y creencias profundas⁷, que en este trabajo estamos planteando como creencias respecto al orden social.

Figura 1: sistema de creencias



Fuente: elaboración propia

En tanto enfatiza el vínculo que existe entre las distintas creencias que poseen los actores, el concepto de sistema de creencias nos ayuda a precisar que en una política pública no sólo acontece una disputa simbólica entre distintas perspectivas interpretativas de la cuestión social objeto de la política, sino también una disputa simbólica en torno al orden social, esto es, respecto a los principios, valores y normas que regulan la vida en común y los proyectos de futuro (Mata, 2016).

Así, por ejemplo, en una política pública de microcrédito no sólo es posible identificar distintos enfoques respecto a la cuestión del microcrédito y cómo debería implementarse la política; sino también, distintas perspectivas sobre el rol del Estado o el vínculo del Estado con la sociedad, que podrán ser parte de una discusión implícita o explícita.

Entiendo que el análisis de las políticas públicas desde una perspectiva comunicacional es un modo de acercarnos a comprender cómo una sociedad produce y reproduce sus sistemas de conocimiento, sus códigos de percepción y valoración y su producción simbólica de la realidad (Martín Barbero, 1987).

⁷ El marco de coaliciones habla de *deep core beliefs*. Estas creencias refieren a supuestos generales normativos y ontológicos sobre la naturaleza humana, la prioridad relativa de valores fundamentales como la libertad y la igualdad, la prioridad relativa del bienestar de diferentes grupos, el papel adecuado del gobierno contra los mercados en general, y sobre quienes deben participar en la toma de decisiones gubernamentales (Sabatier y Weible, 2007).

La investigación de políticas nacionales de comunicación

Como señala Bruno (2012), la investigación de políticas nacionales de comunicación es la única línea de trabajo dentro del campo de la comunicación que toma a las políticas públicas como objeto de indagación.

La síntesis que propone la autora de este enfoque, que citamos al inicio de este texto, podría llevarnos a pensar que se trata de un abordaje que se preocupa por los medios y, por consiguiente, está guiada por una mirada instrumental. En este artículo voy a sostener que los autores que indagan políticas nacionales de comunicación llevan adelante sus investigaciones desde una perspectiva comunicacional y que es preciso recuperar sus propuestas teórico- metodológicas a fin de investigar otras cuestiones sociales que no sean la comunicación.

A continuación, comparto una propuesta teórico – metodológica de abordaje de políticas públicas desde una perspectiva comunicacional que toma como base los desarrollos de quienes indagan políticas nacionales de comunicación y se enriquece con aportes de otros autores que indagan prácticas sociales desde la comunicación.

El análisis de políticas públicas desde la comunicación

Como adelanté, los principales aportes para abordar una política pública desde una perspectiva comunicacional los ofrecen quienes investigan políticas nacionales de comunicación. Bernadette Califano (2012, 2015) sintetiza la propuesta de abordaje de esta línea de trabajo:

un modo de abordar el análisis de las políticas de comunicación es comenzar por identificar la cuestión problematizada en el área, la forma en que logra inscribirse en la agenda institucional del Estado y quienes presionan para ello. A lo largo del proceso hay que estudiar las dinámicas institucionales, sociales, económicas y tecnológicas que lo enmarcan, junto con las interacciones, posicionamientos y formas de movilización y agregación de los distintos actores previamente identificados, y los mecanismos formales y no formales que cada uno emplea para influir sobre las decisiones estatales. Pueden estudiarse también los diversos niveles de contexto —de lo micro a lo macro— alrededor de la política de comunicación, así como los recursos que se hallan en juego con relación a su implementación, los que se distribuyen para favorecer o afectar a determinados grupos o individuos (Califano, 2015, p. 17-18).

Tomando como referencia esta aproximación, comparto la propuesta analítica que desarrollé para investigar políticas públicas desde una mirada comunicacional, la cual se encuentra sintetizada en la *figura II*.

Concibo la política pública como una práctica social en la cual es posible reconocer un proceso comunicacional del cual participan una diversidad de actores con distintos

grados de poder. Estos actores movilizan recursos materiales y simbólicos, despliegan estrategias y construyen relaciones con otros actores a fin de direccionar la política pública según su “mirada de mundo”. La política pública es, así, un producto, siempre inacabado, de un proceso comunicacional de disputa simbólica por el sentido de lo real que acontece en un contexto específico que también se va modificando y con el cual los actores dialogan.

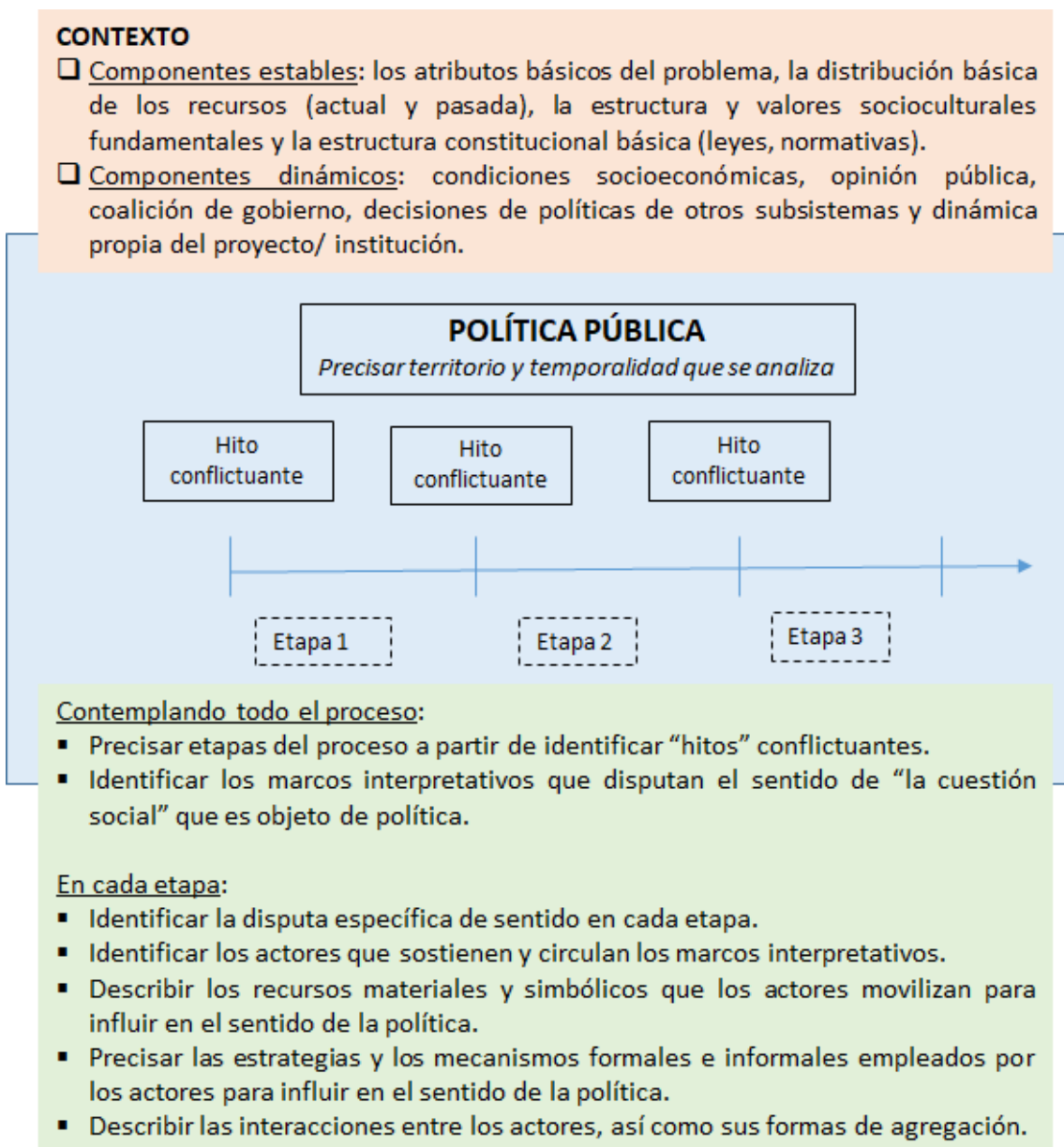
Dos palabras son claves en mi propuesta: proceso y disputa simbólica. Me interesa comprender el proceso de la política pública, esto es, su emergencia, permanencia y/o cambio, a partir de las disputas simbólicas que acontecen en ella.

En lo que sigue, me propongo explicar la propuesta sintetizada en la *figura 2*. Para tal fin, diferencio tres tipos de lecturas analíticas: una que se hace *contemplando todo el proceso*, otra que profundiza lo que acontece *en cada etapa* y, por último, la de *contexto*.



Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual
4.0 Internacional.

Figura 2: propuesta de análisis de políticas públicas desde una perspectiva comunicacional



Fuente: elaboración propia

Contemplando la totalidad del proceso

Una característica común de los trabajos que investigan políticas nacionales de comunicación es narrar, cronológicamente, las medidas que el Estado adopta en la

materia. Esta cronología de acontecimientos es organizada distinguiendo momentos/ etapas del proceso, las cuales no se definen de antemano, como en los análisis secuenciales⁸, sino que emergen de la propia indagación realizada y sus objetivos. Así, por ejemplo, cuando se analiza el proceso de la coalición por una comunicación democrática se opta por identificar momentos/ etapas a partir del proceso organizativo de la coalición (Segura, 2011; Gándara, 2015); mientras que cuando el foco está puesto en comprender cómo se implementa la nueva ley de radiodifusión se plantean tres momentos en función de cómo el Estado orientó esta implementación (Marino, 2014).

A fin de precisar las etapas, me interesa recuperar el concepto de *hitos conflictuantes*. Claudia Kenbel (2013) define los hitos como “acontecimientos histórico-políticos que revelan a la esfera pública un modo de expresar la tensión de posiciones entre las concepciones y prácticas de quienes se sustentan desde el orden social legítimo y quienes lo hacen desde su experiencia alterna” (Kenbel, 2013, p. 161). En lo que respecta a las políticas públicas, los hitos conflictuantes serían los acontecimientos/ situaciones en las cuales se hace visible la tensión entre distintos marcos interpretativos que pugnan por direccionar la política pública.

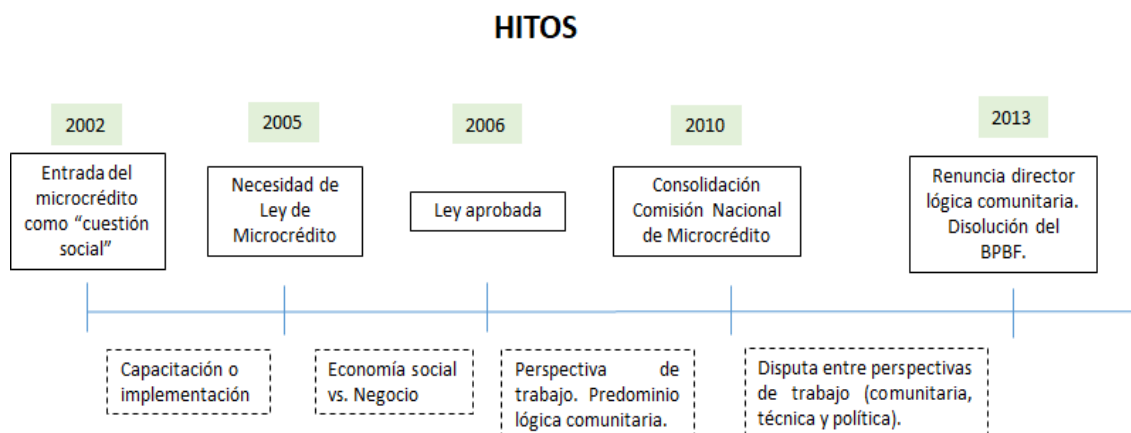
Los hitos suelen ser reconocidos por los propios actores como instancias relevantes y significativas; son situaciones que marcan un cambio en el proceso de la política. También pueden ser identificados por el investigador.

La precisión de distintas etapas del proceso posibilita no sólo abordar su complejidad, sino también atender a las disputas específicas que acontecen en cada etapa (*Figura 3⁹*). En esta dirección, entiendo que la política pública no es el resultado de una decisión que se toma, sino de un conjunto de (micro) decisiones que se entraman, y en torno a las cuales hay un proceso de disputa de sentido.

⁸ El enfoque secuencial propone dividir el proceso de las políticas públicas en etapas, cada una de las cuáles podría ser investigada de forma independiente de la otra. Los nombres de las etapas han sido reformulados a lo largo del tiempo. Aguilar Villanueva (2009), por ejemplo, define como etapas: a) definición del problema; b) formación de la agenda; c) construcción de opciones; d) toma de decisión; e) implementación de la política; f) evaluación de la política y g) terminación o continuación de la política. Para un mayor desarrollo de esta aproximación puede leerse Jaime (2013).

⁹ Este gráfico toma como referencia el análisis de la política pública de microcrédito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación entre 2002 y 2015 que realicé en mi tesis doctoral: “Disputa simbólica y cambio en la política pública: la política de microcrédito del Ministerio de Desarrollo Social de Argentina entre 2003 y 2015. Un análisis desde una perspectiva comunicacional”.

Figura 3: hitos, etapas y disputas específicas



DISPUTA DE SENTIDO ESPECÍFICA DE CADA ETAPA

Fuente: elaboración propia

La segunda palabra clave de mi propuesta es disputa simbólica. La relevancia de esta cuestión también es señalada por quienes investigan políticas nacionales de comunicación. En su caso, los autores reconocen una disputa simbólica de fondo entre una concepción de comunicación como derecho y otra que entiende la comunicación como mercancía (Mastrini, 2014), la cual es reconocible en las diferentes interpretaciones que realizan los actores de términos claves como *interés público* (Mastrini, 2014) y *libertad de expresión* (Koziner, 2013).

Respecto a la disputa simbólica, me interesa destacar que en torno a la cuestión social objeto de la política, la cantidad de marcos interpretativos en tensión son acotados. Esto es, en algunos casos podrán reconocerse dicotomías (tales como derecho vs. mercancía), mientras que en otros casos lo reconocible serán matices (o énfasis) dentro de un mismo enfoque.

En mi investigación de la política de microcrédito reconocí una disputa de fondo entre "neoliberalismo" y "proyecto nacional y popular". Mientras el neoliberalismo propone entender el microcrédito en clave de negocio, el proyecto nacional lo piensa como derecho. Ahora bien, dentro del "proyecto nacional y popular" identifiqué tres énfasis o perspectivas distintas, como son "la comunitaria", "la técnica" y "la política partidaria".

En cada etapa

Reconocidos los marcos interpretativos que disputan la dirección de la política y precisadas las etapas del proceso, la propuesta es detenernos a analizar lo que acontece

en cada una de las etapas. Lo relevante aquí es identificar la *disputa de sentido específica*; los *actores que son partícipes* de la etapa; precisar su *posición inicial en el campo* (o *territorio* de la política), así como su posición final; describir las *acciones formales e informales* que despliegan para incidir en la dirección de la política y los *recursos materiales y simbólicos que movilizan*; indagar la *interacción con otros actores*, así como también las *formas de agregación* de actores que puedan acontecer y, finalmente, analizar las *estrategias* que permiten a los actores *sostener o alterar la relación de fuerza inicial*.

La disputa de sentido específica de una etapa nos conecta con el aspecto de la política que, en cierto momento, es objeto de discusión. Identificar las disputas específicas nos permiten comprender cómo la política pública se va construyendo a partir de decisiones parciales que van dotando a la política de dirección. Las tensiones de sentido que se observan pueden resolverse en favor de algún marco interpretativo o bien sostenerse sin que alguno logre imponerse sobre otro.

En lo que respecta a los actores a identificar, hay tres cuestiones relevantes a tener en cuenta. Por un lado, no es posible hablar de la administración pública como algo monolítico (“el Estado”), sino más bien reconocer que existen diversas “unidades”¹⁰ con distintas competencias en relación a la política pública que se analiza, en las cuales trabajan funcionarios¹¹ que toman decisiones formales. Por otro lado, como señalan diversos trabajos (Segura, 2011; Mastrini, 2014; Kejval, 2014), es importante tener presente que los actores pueden permanecer, sumarse y retirarse del proceso. Y, finalmente, otra cuestión significativa es analizar el proceso de agrupamiento de los actores, entendiendo que estos agrupamientos pueden variar en función de contextos y situaciones concretas (Gándara, 2015; Mastrini, 2015).

Identificados los actores de la etapa, lo siguiente es comprender la ubicación inicial de dichos actores en el período analizado. Son útiles, para tal fin, los conceptos de *campo* y *capital* de Bourdieu. Podemos pensar la política pública en tanto campo y a los actores que son parte del proceso disponiendo de cierto tipo de capital, esto es, de un “conjunto de bienes acumulados que se producen, se distribuyen, se consumen, se invierten, se pierden” (Gutiérrez, 2005, p. 34, cita a Costa, 1976, p. 3).

Para Bourdieu, los campos se presentan “como espacios estructurados de posiciones (o de puestos) cuyas propiedades dependen de su posición en dichos espacios y pueden analizarse de forma independiente de las características de sus ocupantes” (Bourdieu, 1990, p. 135). Los campos, así, poseen una cierta estructura, pero no son inmutables:

la estructura del campo es un estado de la relación de fuerzas entre los agentes o las instituciones que intervienen en la lucha o, si ustedes prefieren, de la distribución del capital específico que ha sido acumulado en luchas anteriores y que orienta las estrategias ulteriores (Bourdieu, 1990, p. 136).

¹⁰ Oszlak y O'Donnell (1995) proponen emplear los conceptos de “unidades” y “procesos burocráticos” a fin de analizar los procesos internos que ocurren en el Estado.

¹¹ El análisis del vínculo entre estos funcionarios y las organizaciones de la sociedad civil es un aspecto clave del análisis (Gándara, 2015; Mastrini, 2015).

Para comprender la posición inicial que los actores ocupan en los campos, el autor distingue tres tipos de capitales: a) capital económico, entre los que el dinero ocupa un lugar preeminente por su papel de equivalente universal; b) capital cultural¹² y c) capital social, esto es, la capacidad de movilizar en provecho propio redes de relaciones sociales¹³ más o menos extensas, derivadas de la pertenencia a diferentes grupos. Para Bourdieu, estos capitales, aunque diferentes entre sí, están estrechamente vinculados y, bajo ciertas condiciones, pueden transformarse unos en otros a partir de cierta “tasa de convertibilidad”¹⁴ (Gutiérrez, 2005).

A estos capitales Bourdieu suma una cuarta especie de capital, el capital simbólico, el cual se presenta en término de ciertas propiedades impalpables que parecen inherentes a la naturaleza misma del agente (crédito, fama, reputación, inteligencia, prestigio, etcétera), pero en realidad no es otra cosa que el capital económico, cultural o social en cuanto conocido y reconocido por los demás (Gutiérrez, 2005). Este capital simbólico otorga a los sujetos poder simbólico, esto es:

el poder de constituir lo dado por la enunciación, de hacer ver y de hacer creer, de confirmar o de transformar la visión del mundo, por lo tanto, el mundo; poder casi mágico que permite obtener el equivalente de lo que es obtenido por la fuerza (física o económica), gracias al efecto específico de movilización, no se ejerce sino él es reconocido, es decir, desconocido como arbitrario (Bourdieu, 2000, p. 69).

Siguiendo a Bourdieu, el conflicto entre actores puede ser entendido como una disputa por la apropiación material y simbólica de distintos tipos de capital que se libra en los campos. En este caso, en la política pública, entre actores desiguales. Las acciones formales e informales, las estrategias desplegadas y las formas de agrupamiento llevadas a cabo por los actores pueden comprenderse en el marco de esta búsqueda por modificar o mantener la distribución de poder material y simbólico inicial.

El análisis del proceso que hacemos en una etapa nos permite conocer la posición final de los actores. Nos interesa conocer si su capacidad de incidir en el proceso incrementó, disminuyó o permaneció igual.

¹² Gutiérrez (2005) señala que para Bourdieu el capital cultural puede existir bajo tres formas: en estado incorporado, es decir, bajo la forma de disposiciones durables (*habitus*) relacionadas con determinado tipo de conocimientos, ideas, valores, habilidades, etc.; en estado objetivado, bajo la forma de bienes culturales, cuadros, libros, diccionarios, instrumentos, etcétera; y en estado institucionalizado, que constituye una forma de objetivación, como lo son los diferentes títulos escolares (Gutiérrez, 2005).

¹³ “La red de relaciones es el producto de estrategias de inversión social consciente o inconscientemente orientadas hacia la institución o la reproducción de relaciones sociales directamente utilizables, a corto o a largo plazo” (Gutiérrez, 2005, p. 38, citando a Bourdieu, 1980)

¹⁴ Por ejemplo, el capital social puede transformarse en capital económico: se puede obtener un empleo bien remunerado gracias a la recomendación de un “padrino” influyente.

El análisis del contexto

La relevancia del contexto para comprender las prácticas es destacada por los autores del campo de la comunicación; (Kenbel, 2013; Kejval, 2014; Mastrini, 2014; Califano, 2012 y 2015), más allá que no terminan de precisar qué sería aquello a contemplar respecto a él. Por un lado, las investigaciones de políticas nacionales de comunicación mencionan como cuestiones a tener en cuenta el contexto social, político y económico e, incluso, los desarrollos tecnológicos. Por otro lado, Kenbel (2013) propone contemplar componentes permanentes (estructurales) y dinámicos del contexto. Ambas cuestiones no son contradictorias entre sí.

En sintonía con lo sugerido por Kenbel, el Marco de Coaliciones Promotoras plantea que para analizar el contexto es preciso indagar factores estables y dinámicos. Este enfoque diferencia dichos factores a partir de la variable tiempo: mientras los factores estables cambian a muy largo plazo, los dinámicos lo hacen en un plazo menor.

Según el Marco de Coaliciones Promotoras, los factores estables del contexto son: los atributos básicos del problema, la distribución básica de los recursos (actual y pasada), los valores socioculturales fundamentales y la estructura constitucional básica (leyes, normativas). Estos aspectos, podemos pensar, están en sintonía con aquello que Bourdieu plantea abordar en el momento estructural de su propuesta analítica: “en cada momento de la historia, los recién llegados deben tener en cuenta los productos de la historia que están inscriptos en la objetividad en forma de edificios, construcciones, instituciones y, yo añadiría, que están también en la subjetividad en forma de estructuras mentales” (Bourdieu, 2014, p. 192).

Por su parte, los factores dinámicos serían, según el Marco de Coaliciones Promotoras: las condiciones socioeconómicas, la opinión pública, la coalición de gobierno y las decisiones de políticas de otros subsistemas¹⁵.

El análisis de contexto es sumamente relevante. Los cambios en los aspectos estables o dinámicos nos posibilitan entender, por ejemplo, los cambios en los criterios perceptivos a partir de los cuales se valoran y legitiman las distintas especies de capital, modificando el posicionamiento de los actores en el campo. Así, por ejemplo, la derrota electoral del kirchnerismo en la provincia de Buenos Aires en 2009, hará que la “lógica comunitaria”, hasta ese momento hegemónica en lo que respecta al microcrédito, se vea cuestionada por la “lógica política partidaria”. Y este cuestionamiento no sólo será simbólico, tendrá impacto en las posibilidades de financiamiento de la lógica comunitaria.

El análisis del contexto nos permite, además, comprender que las acciones de los actores son situadas. Esto es, que los marcos interpretativos no se aplican “linealmente”. Tal como destaca Bourdieu, todo *habitus*¹⁶ o *matriz sociocultural* (Massoni y Mascotti,

¹⁵ Una profundización de cómo el Marco de Coaliciones Promotoras entiende cada uno de estos factores puede verse en Sabatier, Paul y Weible, Christopher (2007).

¹⁶ Bourdieu define el *habitus* como: “sistemas de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes, es decir como principios

2001) se enfrenta a su pertinencia y validación en la situación en la que es desplegado (Gutiérrez, 2005; Reguillo, 2007). Los actores deciden su posicionamiento en diálogo con las condiciones estructurales del campo y el contexto.

Así, por ejemplo, cuando se crea la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI) en el año 2006, su director, que sostenía una concepción más bien “técnica” del microcrédito, ofrecerá significativos recursos a la “lógica comunitaria” de implementación del microcrédito, que es la única que le posibilitaba en ese momento mostrar resultados de gestión rápidamente. Recién en 2010, cuando el director logre consolidar la “lógica técnica” del microcrédito, comenzará a cuestionar la “lógica comunitaria”. Esto nos permite destacar cómo los actores llevan a cabo sus acciones situadamente, atendiendo a las oportunidades y límites que le ofrece el contexto. No estamos ante un cambio de mirada, sino ante un cambio de contexto institucional que ahora legitima la labor del director.

Un final abierto

Como señalan Uranga (2018) y Mata (2016), podemos pensar las políticas públicas como una práctica en la cual acontece una discusión política.

El análisis de las políticas públicas desde el enfoque que propongo nos posibilita a los comunicadores no sólo comprender el proceso de la política, esto es, su emergencia, permanencia y/o cambio; sino también, precisar los códigos de percepción y valoración hegemónicos respecto a una cuestión social en cierto momento histórico y, más ampliamente, las miradas y percepciones hegemónicas respecto al orden social.

La investigación de políticas públicas desde una mirada comunicacional puede convertirse en un área de investigación interesante para los comunicadores, ya que sería una forma de indagar cómo se produce y reproduce el orden social que habitamos.

En este trabajo resumí la propuesta analítica que desarrollé en el marco de mi tesis doctoral para investigar una política pública que no era de comunicación. En futuros trabajos me propongo compartir el análisis realizado, ofreciendo algunas precisiones más de la metodología empleada.

Bibliografía

Alcalá, Javier (2010). *“Mutual El Colmenar: aportes del diagnóstico, la planificación y la gestión desde la comunicación a la comprensión y generación de procesos participativos en una organización social”*. Tesis para optar por el título de

generadores y organizadores de prácticas y de representaciones que pueden estar objetivamente adaptadas a su fin sin suponer la búsqueda consciente de fines ni el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos, objetivamente <regladas> y <regulares> sin ser en nada el producto de la obediencia a reglas y, siendo todo esto, colectivamente orquestadas sin ser el producto de la acción organizadora de un director de orquesta” (Bourdieu, 1991, p.92)



Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual
4.0 Internacional.



- Magíster en Planificación y Gestión de la Comunicación (PLANGESCO), Facultad de Periodismo y Comunicación, Universidad de La Plata. Recuperado de <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/49964>
- Alcalá, Javier (2020). *“Disputa simbólica y cambio en la política pública: la política de microcrédito del Ministerio de Desarrollo Social de Argentina entre 2003 y 2015. Un análisis desde una perspectiva comunicacional”*. Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2020.
- Bernal, Mariana (2013). “Hacia una mirada comunicacional integral de las políticas públicas en educación”. AVATARES de la comunicación y la cultura, N° 6. ISSN 1853-5925. Diciembre de 2013.
- Bourdieu, Pierre (1990). Sociología y cultura. Editorial Gribaljo. México.
- Bourdieu, Pierre (1991). El sentido Práctico. Editorial Taurus, Madrid, 1991.
- Bourdieu, Pierre (2000). “Sobre el poder simbólico”, en *Intelectuales, política y poder*, traducción de Alicia Gutiérrez, Buenos Aires, UBA/ Eudeba, 2000, pp. 65-73.
- Bourdieu, Pierre (2014). Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Editorial Anagrama, Barcelona, España, 2014.
- Bruno, Daniela (2012). *“Comunicación y políticas públicas en la Argentina posneoliberal. Propuestas para una práctica profesional políticamente situada”*. Revista Questtiion – Vol. 1, N.º 34 (Otoño 2012).
- Bruno, Daniela y otros (2013). “El desafío de hacer de la comunicación un componente estratégico de las políticas públicas en salud”. Revista de Comunicación y Salud. Vol. 3, nº 1, pp. 51-65, 2013.
- Califano, Bernadette (2012). “Comunicación, Estado y Políticas Públicas: apuntes para la investigación”. Revista Questtiion, Vol. 1, N.º 35, invierno 2012.
- Califano, Bernadette (2015). “Perspectivas conceptuales para el análisis del Estado y las políticas de comunicación”. Revista Austral Comunicación. Volumen 4, número 2 (dic. 2015), p. 251-286.
- Campano, María (2013). “Comunicación, participación y ciudadanía: la implementación del Subprograma Federal de Villas y Asentamientos Precarios en el Barrio Carlos Gardel”. AVATARES de la comunicación y la cultura, N° 6. ISSN 1853-5925. Diciembre de 2013
- Cuberli, Milca (2012). “Trabajo en dispositivos asistenciales y preventivos: la construcción social del sida”. Revista Trabajo y Sociedad, N° 19, Invierno 2012, Santiago del Estero, Argentina.
- Gándara, Santiago (2015). *“La madre de todas las batallas. Un examen crítico de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual”*. En Anuario Facultad de Ciencias Humanas, Universidad de la Pampa, año XII, volumen 12, diciembre 2015.
- Giménez, Gilberto (2005). “La concepción simbólica de la cultura” (Capítulo 4) en Teoría y Análisis de la Cultura. Colección Intersecciones. Páginas 67-87. México, 2005.

- González, Jorge (1987). “Los frentes culturales. Culturas, mapas, poderes y lucha por las definiciones legítimas de los sentidos sociales de la vida”. Estudios sobre las Culturas Contemporáneas, vol. I, núm. 3, 1987, pp. 5-44. Universidad de Colima, Colima, México.
- Gutiérrez, Alicia (2005). Las prácticas sociales: una introducción a Pierre Bourdieu”. Ferreyra ediciones, Córdoba, Argentina, 2005.
- Jaime, Fernando Martín (2013). “Introducción al análisis de políticas públicas”. Universidad Nacional Arturo Jauretche. Buenos Aires, 2013.
- Jaramillo López, Juan Camilo (2004). *Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para Entidades del Estado MCPOL*, USAID/Casals & Associates Inc. Bogotá.
- Kenbel, Claudia. (2007). “La ciudad desde los actores urbanos: el rebusque como modo de vida”. *Question/Cuestión*, 1(14). Recuperado a partir de <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/391>
- Kenbel, Claudia (2013). “Circuitos culturales y memorias sociales como entrada al problema de la urbanidad” en Territorios de comunicación. Recorridos de investigación para abordar un campo heterogéneo. Capítulo 7, p. 149 – 171. Quito, 2013.
- Kejval, Larisa (2014). “Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual: la institucionalización de la demanda por democratizar las comunicaciones”. En Margulis Mario, Urresti, Marcelo y Lewin, Hugo (comps.). *Intervenir en la cultura, más allá de las políticas culturales*. Biblos, Buenos Aires.
- Koziner, Nadia (2013). “Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Análisis del proceso de toma de decisiones”. Ponencia presentada en VI Encuentro Panamericano de Comunicaciones (COMPANAM), Córdoba, 2013.
- Marino, Santiago (2014). “Los claroscuros del espacio audiovisual argentino”. Ponencia presentada en Congreso ALAIC, Perú, 2014.
- Martín Barbero, Jesús (1987). *De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía*. Editorial Gustavo Gili, S.A., Barcelona 1987.
- Massoni, Sandra (2000). “Estrategias de Comunicación rural: Hacia una ciencia más comprometida con lo social y sus transformaciones”, en *Anuario del Departamento de Ciencias de la Comunicación del año 1999/2000*, N° 3 Escuela de Comunicación Social, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- Massoni, Sandra y Mascotti, Mariana (2001). *“Apuntes para la comunicación en un mundo fluido”*, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- Mastrini, Guillermo (2014). “Notas para un análisis de las políticas de comunicación de la región”. Ponencia. Congreso ALAIC, Perú, 2014.
- Mata, María Cristina (2016). “Comunicación y política: la imposibilidad de separarlas”. En: *América Latina en Movimiento*. La comunicación en disputa. Mayo-junio 2016, año 40, 2ª época.

- Oszlak, Oscar y O' Donnell, Guillermo (1995). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Redes, Vol. 2, Núm. 4, 1995, pp. 99-128. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.
- Petracci, Mónica (2015). “Ámbitos público y mediático en comunicación y salud”. Revista Correspondencias & Análisis, N° 5, año 2015.
- Reguillo, Rossana (2007).” Pensar la cultura con y después de Bourdieu”. En Contracampo, Brazilian Journal of Communication, 16, Universidade Federal Fluminense.
- Sabatier, Paul y Weible, Christopher (2007). “The advocacy Coalitions Frameworks: Innovations and Clarifications”, en Sabatier, Paul (ed.), Theories of Policy Process, Westview Press, Boulder, 2007. Versión Castellano: Sabatier, Paul y Christopher Weible, “El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones”, en Paul Sabatier (ed.) Teorías del proceso de las políticas públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, 2010).
- Segura, María Soledad (2011). “La sociedad civil y la democratización de las comunicaciones en la Argentina. La experiencia de la Coalición por una Radiodifusión Democrática”. Revista Argumentos, N° 13, octubre 2011.
- Torrico Villanueva, E R (2004). Abordajes y periodos de la teoría de la comunicación. Enciclopedia Latinoamericana de Sociocultura y Comunicación. Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 2004.
- Uranga, Washington (2002). “Gestionar desde la comunicación - gestionar procesos comunicacionales”. Revista Oficios Terrestres, N° 11-12, página 96-103.
- Uranga, Washington (2018). “Las políticas públicas como territorio de la comunicación: espacio de lucha política y simbólica” en Políticas públicas y comunicación: una cuestión estratégica (Sandra Massoni; Washington Uranga; Verónica Longo). Nueva Editorial Universitaria, San Luis, Argentina. Libro digital, PDF.
- Villamayor, Claudia (2006). “La comunicación como perspectiva y como dimensión de los procesos sociales. Una experiencia de participación en las Políticas Públicas. PSA FORMOSA”. UNIrevista - Vol. 1, n° 3: (julho 2006).