

## **Contribuciones teóricas y metodológicas para investigar las políticas públicas en el Análisis Político del Discurso<sup>6</sup>**

*Theoretical and methodological contributions to research public policies from a Political Analysis of Discourse*

**Hernan Fair<sup>7</sup>**

Instituto de Economía y Sociedad en la Argentina Contemporánea, Universidad Nacional de Quilmes, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Argentina

### **Resumen**

El artículo propone una serie de herramientas analíticas innovadoras y útiles para estudiar al Estado y las políticas públicas en la investigación empírica, desde un enfoque de Análisis Político de Discurso (APD). Se define a las políticas públicas como prácticas discursivas institucionalizadas que involucran decisiones (incluyendo acciones y omisiones) de las fuerzas políticas que integran el aparato estatal, en interacción con otros actores políticos y sociales y reglas institucionales que los condicionan. En la primera parte, se analiza el proceso relacional y dinámico de las políticas estatales, que incluye conflictos, negociaciones y acuerdos y el uso de recursos y estrategias simbólicas e institucionales de una constelación de actores gubernamentales y no gubernamentales. En la segunda parte, se aportan algunas estrategias metodológicas para la investigación social. Se ejemplifica sobre los usos de esta propuesta analítica a partir de investigaciones previas situadas en la Argentina reciente.

258

### **Palabras clave:**

ESTADO; ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES; PROCESO; TEORÍA DE LA HEGEMONÍA; INVESTIGACIÓN SOCIAL

### **Abstract**

The article proposes a set of innovative and useful analytical tools to study the State and public policies in empirical research, from a Political Analysis of Discourse. It defines public policies as institutionalize discursive practices that involves decisions (including actions and omissions) of political forces of the state apparatus, in interaction with other political and social actors and institutional rules that condition them. In the first part, it analyzes State policies as a relational and dynamic process that includes conflicts, negotiations and agreements, and the use of resources and symbolic and

---

<sup>6</sup> Este artículo fue financiado íntegramente por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

<sup>7</sup> hernanfair@conicet.gov.ar

institutional strategies of governmental and non-governmental actors. In the second part, it provides some methodological strategies for social research. It exemplifies the uses of this analytical proposal through previous researches situated in recent Argentina.

**Keywords:**

STATE; POLITICAL AND SOCIAL ACTORS; PROCESS; THEORY OF HEGEMONY; SOCIAL RESEARCH.

Fecha de recepción: 13 de junio de 2025

Fecha de aprobación: 1 de octubre de 2025

## 1. Introducción

El presente artículo se propone como objetivo ofrecer una serie de herramientas teórico-metodológicas innovadoras y útiles para analizar las políticas públicas en la investigación empírica, desde un enfoque discursivo. La perspectiva analítica se basa en la teoría de la hegemonía de Laclau y sus usos en el Análisis Político del Discurso (APD) (Buenfil, 2008). A través de una estrategia de *bricolaje* y articulación transdisciplinaria, se estudia a las políticas públicas como un proceso relacional y dinámico que incluye conflictos, negociaciones, acuerdos y alianzas y el uso de diferentes recursos y estrategias simbólicas e institucionales de una constelación de actores políticos y sociales, tanto gubernamentales como no gubernamentales. En la segunda parte, se aportan algunas estrategias metodológicas para la investigación. Se ejemplifica sobre los usos de esta propuesta analítica a partir de investigaciones previas situadas en la Argentina reciente.

## 2. El Estado y el análisis de las políticas públicas en la investigación

260

Las políticas públicas exceden a la mera enunciación verbal, ya que involucran acciones institucionalizadas del Estado con efectos vinculantes a nivel societal. La teoría discursiva de la hegemonía dejó de lado el análisis del Estado (Cantamutto, 2015). De manera particular, Laclau no enunció pautas o criterios teórico-metodológicos concretos para emplear su caja de herramientas en el estudio de las políticas públicas o estatales. De hecho, esta perspectiva, principalmente en su última etapa (condensada en la teoría del populismo), adolece de un déficit analítico en relación con los aspectos institucionales, de gestión técnica y administrativa de la hegemonía. De este modo, carecemos de una adecuada conceptualización de los aspectos gestionarios, institucionales y burocráticos que caracterizan a todo Estado, y que además son constitutivos de los populismos realmente existentes.

Si bien los conceptos de la teoría laclauiana son útiles para analizar las políticas estatales, resultan insuficientes para estudiar la compleja dinámica que presenta este proceso. En respuesta a este problema para la investigación, proponemos articular a su caja de herramientas conceptos de la teoría de las políticas públicas de Oszlak y O'Donnell (1995) y la Sociología de las Elites de Castellani (2009) y Sidicaro (2003).

Aunque existen diferentes enfoques para el estudio del Estado y las políticas públicas (Wildawsky, 1979; Alford y Friedland, 1991; Lindblom, 1991; Meny y Thoenig, 1992; Fernández, 1996; Aguilar Villanueva, 2013, 2017; Thwaites Rey, 2013), estas teorías en particular contienen herramientas relevantes y útiles para investigar el *proceso dinámico e interactivo de las políticas públicas* y los vínculos a su vez conflictivos e institucionales entre actores estatales y extra-estatales que disputan por la hegemonía.

Estos enfoques destacan el entrecruzamiento que existe entre el Estado y la sociedad, la gestión pública y la decisión política. En ese marco, critican a las concepciones tecnocráticas que consideran al Estado como un ente neutral que debe gestionar de un modo meramente técnico los recursos escasos y atribuyen a los agentes una racionalidad puramente instrumental. También complejizan a las visiones societalistas que niegan toda autonomía a la política y al Estado. En contraste, enfatizan en la relativa autonomía y las capacidades institucionales y decisorias del aparato estatal, los antagonismos que atraviesan al Estado y a la sociedad civil y la interacción conflictiva entre ambos (Oszlak y O'Donnell, 1995; Castellani, 2009). De este modo, comparten con la Teoría Política del Discurso la crítica a las visiones pluralistas (liberales) y clasistas (marxistas ortodoxas), sin caer en concepciones corporativistas como las que asumen las teorías dirigenciales de las políticas públicas<sup>8</sup>. Por último, analizan la dinámica de las políticas públicas desde las particularidades de América Latina, evitando el eurocentrismo típico de los enfoques dominantes.

El clásico estudio de Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1995) parte de la base que las políticas públicas o estatales constituyen "tomas de posición" (por acción u omisión) del Estado sobre un tema

---

<sup>8</sup> Las teorías pluralistas (liberales) de las políticas públicas asumen una concepción individualista y racionalista que enfatiza en los aspectos consensuales, niega la autonomía del Estado, los antagonismos constitutivos y los desequilibrios de poder social. Las teorías dirigenciales (weberianas y corporativistas) se centran en los aspectos burocráticos y corporativos de las organizaciones, en desmedro de actores extra-institucionales y factores de dominación capitalista. Las clasistas (marxistas) se centran en las contradicciones inherentes entre las clases sociales y asumen que el Estado representa directamente (ortodoxas) o en última instancia (neomarxistas) los intereses económicos de la clase burguesa, ya sea como instrumento (Miliband), relación social de dominación (primer O'Donnell), derivación (Altvater), lugar de unificación o con autonomía relativa (Poulantzas). Sobre estas teorías y sus tensiones, véanse Alford y Friedland (1991) y Thwaites Rey (2013). Para una crítica general a sus limitaciones, pueden verse Laclau (1981) y Skocpol (2014).

o asunto “socialmente problematizado”, al que definen como “cuestión”. Las políticas públicas se insertan en un proceso histórico y conflictivo que atraviesa un “ciclo vital”. El *ciclo de vida* de las políticas estatales comienza con su “problematización” y puesta en la “agenda” pública y concluye con su etapa de “resolución”. En esta “estructura de arenas”, diferentes grupos y actores “estratégicamente situados” toman posición sobre la cuestión y sus posiciones deben ser analizadas durante todo el proceso<sup>9</sup> (Oszlak y O’Donnell, 1995, p. 110 y ss.).

De la propuesta de estos autores retomamos, y traducimos a los postulados posfundacionales del APD, la definición de política pública, la centralidad del Estado, los conceptos de *cuestión*, *ciclo vital*, *arena de luchas* y el carácter *procesual*, *relacional* y *contextual* de las políticas públicas. Por su parte, la Sociología del Desarrollo o Sociología de las Elites analiza la relación entre el Estado, los empresarios y otras elites (sindicatos, partidos políticos). Destacamos a los “actores socioeconómicos predominantes”<sup>10</sup> (Sidicaro, 2003), que condicionan de manera predilecta las políticas públicas (Castellani, 2009). Complementamos estos enfoques con algunas herramientas analíticas de la teoría de la enunciación, la argumentación polémica y el Análisis Crítico del Discurso (Fairclough, 2003, 2012; Amossy, 2016; García Negroni y Tordesillas, 2023), que son útiles para fortalecer la investigación de las políticas estatales desde el discurso político.

Por último, a partir de aportes de Subirats, enfatizamos la importancia de analizar a las políticas públicas a través de las *interacciones continuadas y repetidas* de una constelación de *actores*

---

<sup>9</sup> Oszlak y O’Donnell (1995) definen a las políticas públicas o estatales como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (pp. 112-113). Los autores plantean un proto-modelo para el estudio de las políticas públicas basado en el análisis de un tema o “cuestión”, el cual atraviesa un “ciclo vital” que “se extiende desde su problematización social hasta su resolución” (p. 110). Según Oszlak y O’Donnell: “Las sucesivas políticas o tomas de posición de diferentes actores frente a la cuestión y la trama de interacciones que se va produciendo alrededor de la misma, definen y encuadran un proceso social que puede constituirse en privilegiado objeto de análisis para acceder a un conocimiento más informado sobre el Estado y la sociedad latinoamericanas y sus mutuas interrelaciones” (p. 110).

<sup>10</sup> Sidicaro (2003) define a los grandes empresarios como “actores socioeconómicos predominantes”, ya que forman parte de un conjunto de actividades que “gravitan de un modo estratégico sobre la economía nacional y, en consecuencia, sus acciones u omisiones tienen gran importancia para el conjunto de las relaciones sociales” (p. 18). En este trabajo preferimos usar el concepto de actores políticos o sociopolíticos predominantes.

*públicos y privados* que usan diferentes *recursos* y se rigen por numerosas *reglas institucionales*<sup>11</sup>. Este texto plantea tres preguntas clave para la investigación empírica: “¿Qué actores intervienen, con qué recursos y en base a qué reglas institucionales?”<sup>12</sup> (Subirats et. al., 2008, pp. 111-115).

Para investigar las políticas públicas incorporamos el estudio de la relación entre el Estado, las entidades corporativas y los actores que ocupan una posición de liderazgo en las organizaciones y disponen de recursos de poder para gravitar de forma decisiva en la disputa hegemónica, en cierto contexto histórico, político e institucional. Sin embargo, la teoría laclauiana asume el carácter discursivamente construido de lo social. En este marco, proponemos conceptualizar a las políticas públicas o estatales como prácticas discursivas institucionalizadas que involucran decisiones (incluyendo acciones y omisiones) de las fuerzas políticas que integran el aparato estatal, en interacción con otros/as actores políticos y sociales y reglas institucionales que los condicionan.

Estas prácticas institucionales (discursivamente estructuradas) se insertan en un *proceso histórico* en el que intervienen actores estatales y extra-estatales que usan diversos *recursos*, a través de una dinámica de *conflictos, negociaciones, acuerdos y alianzas*.

263

### 2.1. *El Estado y los aspectos institucionales, burocráticos y administrativos en la teoría de Laclau*

La teoría del populismo de Laclau no problematizó el rol del Estado y sus aspectos de negociación institucional y superpuso conceptualmente los elementos institucionales y administrativos en una misma lógica institucionalista. De este modo, redujo su capacidad

---

<sup>11</sup> Tal vez por haber escrito el texto en un contexto de dictaduras en el Cono Sur (1976), Oszlak y O'Donnell no abordan la dimensión jurídico-formal de las políticas públicas, por lo que dejan a un lado el análisis de las normas institucionales tipificadas, el papel específico del gobierno (asimilado al Estado) y de los otros poderes del Estado (legislativo y judicial). La propuesta analítica de Subirats permite sortear estos problemas y complejizar la investigación de políticas públicas en regímenes democráticos.

<sup>12</sup> Este enfoque entiende a las “reglas institucionales” como “las reglas que un conjunto de actores desarrolla y aplica para organizar actividades repetitivas que producen resultados (previsibles en la medida de lo posible) que conciernen a estos actores y potencialmente a algunos otros. El establecimiento o la negociación de estas ‘reglas de uso’ es un proceso dinámico” (Subirats et. al, 2008, p. 110).

analítica<sup>13</sup>. En respuesta a este problema en la investigación, distinguimos entre los aspectos *institucionales* y *administrativos*. Ello implica diferenciar analíticamente entre:

1. Los aspectos institucionales de la operación hegemónica vinculados con la negociación y construcción de acuerdos entre el gobierno y las fuerzas políticas en el Congreso, así como la elección formal de representantes políticos.

2. Los aspectos institucionales relacionados con los modos de organización y acción a través de mecanismos institucionales y los grados de institucionalización de las organizaciones y los actores en la dinámica política.

3. Los aspectos técnico-administrativos y burocráticos relacionados con el diseño institucional, los procedimientos de sanción de leyes, reglamentos y otros aspectos jurídico-formales.

Nos interesa centrarnos en los puntos 1 y 3, que se relacionan con el estudio del proceso de las políticas públicas.

## 2.2. *Distinguiendo entre los elementos institucionales, plurales y administrativos en el Análisis Político del Discurso*

264

Para el desarrollo de la investigación es importante especificar una serie de conceptos que aparecen subsumidos en la teoría laclauiana del populismo con el nombre de *institucionalismo*. Para ello, proponemos diferenciar entre lo jurídico-institucional, el pluralismo y los aspectos técnico-administrativos del Estado<sup>14</sup>:

1. *Lo jurídico-institucional*: se vincula con el *entramado de reglas y normas* instituidas que regulan las conductas y otorgan estabilidad y previsibilidad a las relaciones sociales. Incluye leyes, reglamentos, resoluciones y otros procedimientos jurídicos, tipificados por escrito, que se prolongan durante un tiempo determinado. Debemos distinguir, a su vez, entre lo institucional y la institucionalización. La *institucionalización* hace referencia a la expectativa generalizada de continuidad en el tiempo de las reglas de

---

<sup>13</sup> Además, al plantear las lógicas del populismo y del institucionalismo como opuestas, Laclau desconoció los aspectos burocráticos del populismo, y el hecho que todo populismo en el gobierno intenta institucionalizar sus propuestas (Balsa, 2013). El mismo ejemplo de los populismos clásicos latinoamericanos (Cárdenas, Perón, Vargas) muestra la existencia de elementos institucionales en los procesos populistas realmente existentes (Aboy, 2010).

<sup>14</sup> Profundizamos sobre la distinción de estos conceptos desde la teoría laclauiana en Fair (2016).

juego (por ejemplo, el mantenimiento de elecciones limpias de forma periódica). Ello implica considerar no solo el formato legal, sino el modo en que los agentes internalizan las normas y reglas institucionales. Lo institucional y la institucionalización contribuyen a sedimentar posiciones y roles, legitimar enunciados y reforzar la estabilidad y previsibilidad social.

2. *El pluralismo*: se distingue en social e institucional. El *pluralismo social* se vincula con la aceptación de la pluralidad de puntos de vista y la tolerancia a las diferencias. El *pluralismo institucional* se relaciona con el respeto al Estado de Derecho y la división de poderes.

3. *Lo técnico-administrativo*: se vincula con las formas tipificadas de *gestión pública* tendientes a la organización y resolución de problemas sociales y políticos. Las decisiones burocráticas, bajo la amenaza del uso de la coerción estatal, contribuyen a sedimentar decisiones públicas, refuerzan la estructuración de los discursos y otorgan previsibilidad<sup>15</sup>.

La incorporación de estos conceptos en el análisis sociopolítico implica considerar que, en los regímenes formalmente democráticos (basados en elecciones periódicas, vigencia del Estado de Derecho y resguardo básico de las libertades individuales), el accionar de las agencias estatales, a partir de las normas tipificadas por escrito en el sistema legal y el monopolio estatal de la violencia física legítima (con la amenaza de las fuerzas represivas del Estado de hacer uso de la coacción, como lo analizó Weber, 1984), garantizan la permanencia y estabilidad del Estado y la reproducción del sistema capitalista. Al mismo tiempo, los aspectos burocráticos y administrativos constituyen la forma de organización y de dominación racional predominantes (más allá de los diferentes regímenes de gobierno) y fortalecen la vigencia del Estado y del sistema capitalista.

Desde las premisas de la teoría de la hegemonía, destacamos el carácter construido, contingente y en disputa de las normas, procedimientos y modos de gestión técnica, que cristalizan una “configuración conflictiva de la sociedad” (García Linera, 2015, p. 176). En este sentido, sostenemos que:

---

<sup>15</sup> Como señala Jessop, “la unidad formal institucional del Estado normalmente está relacionada con la burocratización” (Jessop, 2019, p. 114). Siguiendo los aportes weberianos, la burocracia constituye la forma típica de dominación legal-racional de los Estados modernos y se caracteriza por la existencia de un cuadro administrativo de funcionarios de carrera que obedece a un conjunto de normas impersonales y tipificadas por escrito y está separada de los medios de producción (Weber, 1984).

A. Los aspectos institucionales y burocrático-administrativos, materializados en acciones de actores de carne y hueso, expresan una correlación de fuerzas y están atravesados por decisiones políticas, conflictos, disputas de poder y antagonismos.

B. Aunque atravesados por luchas de poder y decisiones contingentes, estos aspectos disponen de una relativa estructuralidad en el tiempo.

C. De este modo, contribuyen a potenciar el grado de sedimentación de los discursos y a estabilizar las posiciones de los agentes, en la dinámica de la lucha hegemónica.

### **3. La dinámica dialógica e institucional de las políticas públicas**

Una de las principales funciones del Estado es sancionar e institucionalizar políticas públicas. Sin embargo, el Estado no es un ente homogéneo, sino que “es fruto de determinada correlación de fuerzas de la sociedad” (García Linera, 2015, p. 310) e interactúa de forma *dialógica e institucional* con otros/as actores y grupos de poder que tienen mayor o menor capacidad de influir en la toma de decisiones (Jessop, 2019).

En este sentido, para analizar las políticas públicas desde la teoría de la hegemonía se debe partir de la base que lo social está atravesado por desequilibrios de poder, conflictos y antagonismos. Debido a que los aspectos políticos son inherentes, *no existen decisiones puramente administrativas, técnicas y objetivas*. Una segunda premisa de este enfoque asume que lo social se construye discursivamente. De este modo, decisiones, conflictos y antagonismos deben analizarse a través del lenguaje.

Sin embargo, para estudiar de un modo riguroso la dinámica compleja que asumen las políticas públicas en la investigación, no alcanza con indagar en los aspectos *disociativos* de *lo político* (vinculado a la construcción de antagonismos). Es necesario articularlo con los aspectos *asociativos* de *la política* (Marchart, 2009), relacionados con la negociación institucional, los acuerdos y la gestión burocrática del Estado.

La teoría de Laclau rechaza a las visiones racionalistas y consensualistas. En ese marco, critica a enfoques como los que asume la Ciencia Política neoinstitucionalista, que tienden a reducir a las

instituciones a reglas externas y que determinan a los agentes<sup>16</sup>. De este modo, si se pretende investigar estos elementos, se debe partir de la base que:

1. Las formas de negociación institucional, administración pública y gestión estatal están atravesadas por conflictos, relaciones de poder, decisiones políticas y antagonismos.

2. Estos aspectos de las políticas estatales adquieren significación a través del discurso.

Una vez precisado este asunto, se debe considerar que, en los Estados modernos, los modos de gestión pública se sedimentan en leyes, resoluciones, reglamentos, códigos y otros procedimientos jurídicos y burocráticos que definen las funciones, deberes y límites de los poderes y tipifican las libertades y garantías individuales. Debido a que las normativas se tipifican por escrito, se debe analizar el contenido textual de estos documentos.

Junto con los elementos burocráticos y legales, el analista debe estudiar los discursos (palabras y acciones) de los actores en la dinámica de la lucha hegemónica, a partir de los recursos simbólicos, políticos e institucionales que usan. Los agentes disponen de diversos recursos para actuar políticamente, es decir, para ejercer poder, tomar decisiones e influir en la disputa por la hegemonía. Sin embargo, no todos los actores tienen fenoménicamente los mismos recursos ni la misma fuerza performativa. Hay *actores clave* que cumplen un rol central en el proceso de las políticas públicas.

Para un análisis situado en América Latina, se debe considerar que el Presidente es el Jefe de Estado y dispone de recursos institucionales para presentar iniciativas, sancionar decretos-ley y vetar políticas. Estos poderes de prerrogativa están sedimentados en el texto de la Constitución.

En Argentina en particular, existe un régimen *hiper-presidencialista* que otorga amplios poderes institucionales al Presidente y lo ubica como *principal referente del sistema político*. De este modo, el análisis debe centrarse en sus interpelaciones, los usos de los poderes de prerrogativa (capacidad de sancionar decretos, vetar leyes, intervenir provincias, declarar el Estado de Sitio) y otros recursos

---

<sup>16</sup> El neo-institucionalismo tiene diversas líneas (institucionalismo histórico, económico, discursivo). Sin embargo, todas sus variantes tienden a menospreciar los aspectos simbólicos, contruidos, contingentes y en disputa hegemónica del marco jurídico-institucional. Para una crítica desde un enfoque posfundacional, véase Reano y Garategaray (2020).

(designación y remoción del Gabinete, secretarios y embajadores, etc.).

Sin embargo, el Presidente nunca actúa solo. Por lo tanto, se debe analizar su relación con los otros poderes del Estado y con los referentes que ocupan posiciones de liderazgo dentro de las organizaciones e influyen en la formulación y el destino de las políticas públicas. De este modo, el análisis sociopolítico debe colocar el eje en las palabras y acciones del Jefe de Estado, sus Ministros y dirigentes de las fuerzas oficialistas, y en los *actores no gubernamentales* que adquieren un rol preponderante en la disputa hegemónica. El paso siguiente consiste en estudiar los *conflictos, negociaciones, acuerdos y alianzas* que atraviesan al Estado y a las organizaciones (en términos de actores individuales y colectivos), a través del uso de diferentes recursos simbólicos y políticos.

A partir de estas premisas, a continuación ofreceremos algunos recursos teórico-metodológicos que procuran ser útiles como un mapeo inicial para el estudio de las políticas públicas en la investigación empírica. Es importante destacar que, como el análisis de las políticas públicas forma parte de un proceso conflictivo, las fases de este proceso no son lineales. Además, se enlazan entre sí en la dinámica de la lucha hegemónica, por lo que su distinción es meramente analítica.

268

#### **4. Herramientas para estudiar el proceso de las políticas públicas en el Análisis Político del Discurso**

##### *4.1 Primer paso. Contextualización histórica*

La política pública seleccionada como unidad de análisis debe tener relevancia. Una vez escogida la medida, es recomendable comenzar con una contextualización básica. Ello implica efectuar una *delimitación espacio-temporal* que explique *qué gobierno tomó la iniciativa, cuándo y en qué coyuntura*. Para recoger y circunscribir estos datos parcialmente estructurados, tomando en cuenta que las condiciones contextuales “son ellas mismas discursivas” (Laclau, 1993, p. 230), se puede ingresar a la página web de Google académico y hacer una revisión de artículos indexados, libros y capítulos que analizaron previamente la política pública y el período histórico elegidos. Además, es recomendable asistir a una biblioteca equipada (por ejemplo, la Biblioteca del Congreso o la Nacional) y realizar una búsqueda del material bibliográfico.

Entre las fuentes para contextualizar la política estatal también son útiles los documentos con datos socioeconómicos (tasa de desempleo, subempleo, pobreza, indigencia, inflación, crecimiento del PBI, índices salariales, endeudamiento público y privado, inversión pública, consumo, reservas del Banco Central, depósitos financieros, etc.).

En Argentina, se puede acceder a documentos oficiales del INDEC, el Ministerio de Economía o el Banco Central. En caso de analizar políticas sociales, se pueden consultar documentos del Ministerio de Desarrollo Social, Trabajo o Salud (a nivel nacional, provincial o municipal). Para el estudio de políticas educativas pueden analizarse documentos del Ministerio de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y normativas jurídicas vinculadas a universidades o escuelas. También son útiles los informes y otros documentos de CIFRA, CEPA y el Observatorio de la UCA. Muchos de estos informes están digitalizados, o pueden encontrarse en la Biblioteca Nacional o del Congreso. La lectura de archivos de prensa es otra opción para contextualizar la política estatal y las posiciones de los agentes.

269

#### *4.2 El análisis del ciclo vital de las políticas públicas*

Luego de situar espacio-temporalmente la medida, el siguiente paso consiste en analizar la política pública como un *proceso* que implica tomas de posición de diferentes actores involucrados en la cuestión. El análisis de este proceso relacional abarca desde su problematización y puesta en la agenda, hasta su resolución. Para ello, resulta útil tomar como punto de partida los interrogantes que plantean Oszlak y O'Donnell) en su trabajo:

¿Quién y cómo problematiza un asunto? ¿Cuál es la definición inicial de la cuestión? ¿Quién, cómo y cuándo logra convertirlo en cuestión? ¿Sobre la base de qué recursos y alianzas? ¿Con qué oposición?<sup>17</sup> (1995, p. 111).

---

<sup>17</sup> Como señalan Oszlak y O'Donnell (1995): "nos interesa aprender quién la reconoció como problemática, cómo se difundió esa visión, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión. El examen de este *período de iniciación* puede enriquecer nuestro conocimiento sobre el poder relativo de diversos actores, sus percepciones e ideología, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y conflictos y sus estrategias de acción política. Resumiendo, ¿Quién y cómo problematiza un asunto? ¿Quién, cómo y cuándo logra convertirlo en

#### 4.2.1. Problematicación conceptual de la cuestión y puesta en agenda pública

Para estudiar el ciclo vital de una política estatal, el/la analista debe situarse en el momento en que se presenta públicamente la medida y prestar atención a *quién* y *cómo* la problematiza discursivamente como una cuestión. Como señala Bacchi, problematizar una cuestión significa “crear” (2010, p. 63) el problema como tal. Además, la caracterización del asunto incluye un marco o “frame” que delimita el “perímetro” del problema (Subirats, 2008, p. 114). Por lo tanto, la *definición simbólica del asunto* y su intento de legitimación adquieren centralidad.

Debido a la posición política e institucional predominante que ocupa, se debe tener en cuenta el rol central que adquiere el Presidente. En los sistemas presidencialistas el Jefe de Estado es el principal actor de poder. Además de escoger a sus Ministros, tiene la potestad para presentar políticas públicas, vetar leyes y sancionar proyectos con fuerza de ley a través de decretos y otras resoluciones que llevan su firma<sup>18</sup>.

De este modo, el análisis se debe enfocar en el modo como el Presidente *define e intenta legitimar la cuestión*. En ocasiones, los proyectos son presentados por otras figuras de gobierno que son elegidos y dependen del Jefe de Estado, como Ministros de Economía. En ese caso, se pueden analizar las posiciones de estos actores gubernamentales. En otros casos, el Presidente retoma “demandas insatisfechas” (Laclau, 2005, p. 98) de actores de la sociedad civil (por ejemplo, movimientos sociales) y las sitúa como temas en la agenda

270

---

cuestión? ¿Sobre la base de qué recursos y alianzas?, ¿con qué oposición? ¿Cuál es la definición inicial de la cuestión?” (p. 111).

<sup>18</sup> Aunque en toda América Latina existen sistemas presidencialistas, hay países con presidencialismos más atenuados y otros con hiper-presidencialismos. Además, estos poderes pueden variar en el tiempo (por ejemplo, producto de una reforma constitucional) y se relacionan con otras variables que exceden al sistema electoral, como el grado de disciplina partidaria (es decir, legisladores de un mismo partido que votan siempre en bloque), el grado de fragmentación del sistema de partidos (número total de partidos) y si el partido de gobierno tiene o no mayoría en el Congreso. De este modo, el analista debe considerar las atribuciones constitucionales que tiene el Presidente en cada caso y sus usos. Sobre este tema, véase Mainwaring y Shugart (1996). En el caso de realizar un análisis de sistemas parlamentaristas, adquieren mayor relevancia la figura del Primer Ministro y las fuerzas partidarias en el Parlamento. Nos centraremos en sistemas presidencialistas.

pública y política. En este caso, se puede iniciar el análisis con las demandas que enuncian estos actores.

La disputa hegemónica es tanto por visibilizar, generalizar e imponer ciertas demandas, como por legitimar determinada definición de la cuestión en la arena pública. Sin embargo, en la dinámica política el/la Presidente dispone de recursos políticos e institucionales privilegiados para poner en la agenda y absorber, redefinir, postergar, e incluso silenciar o ignorar demandas sociales, actuando por omisión<sup>19</sup> (Oszlak y O'Donnell, 1995).

En los proyectos presentados por las Cámaras del Congreso, el ciclo formal se inicia en sentido estricto cuando es aprobado por dictamen de mayoría en una o más comisiones. En estos casos, si el material está disponible, se puede considerar el trámite previo en comisión. De todos modos, la puesta en agenda pública de los proyectos comienza cuando el Presidente u otras figuras de gobierno la problematizan como una cuestión.

#### 4.2.2 Tomas de posición de los actores de poder predominantes

Debido a que el Presidente no actúa solo, se deben analizar los discursos del resto de los actores que toman posición sobre la política pública. Ello incluye *argumentos, demandas y acciones* (incluyendo omisiones) de actores gubernamentales y no gubernamentales. En particular, resulta fundamental analizar los discursos de las elites dirigenciales. Hemos visto la centralidad que adquieren estos actores de poder en la disputa hegemónica. El análisis de las elites dirigenciales puede centrarse en las posiciones individuales de líderes, lideresas u otras figuras relevantes y/o analizar las posiciones conjuntas de las organizaciones.

Entre los *actores de poder gubernamentales* más relevantes, además del Jefe de Estado, se incluyen los posicionamientos de miembros del Gabinete de Ministros, legisladores oficialistas (diputados y senadores) y otras figuras destacadas de gobierno (vicepresidente, gobernadores, intendentes o alcaldes, viceministros). En caso que el gobierno sea de coalición, el análisis debe incluir al conjunto de partidos que la integran.

---

<sup>19</sup> Como destacan Oszlak y O'Donnell (1995), en la sociedad existen múltiples demandas y necesidades. Sin embargo, sólo algunas son problematizadas como cuestiones públicas por el Estado. El Estado puede "tomar partido" respecto a la cuestión "por acción u omisión", por lo que la inacción (no hacer nada) es también un modo de acción relevante (pp. 113-114). Esto incluye el poder de mantener fuera de la agenda política problemas potenciales.

En cuanto a los *actores de poder no gubernamentales*, incluye las palabras y acciones de dirigentes de partidos opositores, empresarios, banqueros, sindicalistas, economistas, referentes de movimientos sociales, eclesiásticos y del *establishment* internacional, pero también gobernadores e intendentes de fuerzas opositoras, jueces, periodistas, editorialistas y otros intelectuales de renombre. En particular, es recomendable centrarse en los jefes de bloque, presidentes o titulares de las organizaciones, debido a su mayor capacidad de influir sobre el destino de las políticas públicas<sup>20</sup>. También son relevantes las posiciones colectivas de las organizaciones, que expresan la voz conjunta de las entidades.

#### 4.2.3 Conflictos, negociaciones, acuerdos y alianzas y resolución de la cuestión

Como señala Aguilar Villanueva, “los problemas públicos son escabrosos, de difícilísimo manejo, pluridimensionales y cambiantes, y en su atención concurren numerosísimos actores, con diversos intereses, puntos de vista y motivaciones”. Debido a la existencia de estos “poderes e intereses en juego”, la implementación de las políticas públicas constituye un proceso “complejo” y “conflictivo” (Aguilar Villanueva, 2017, pp. 16-17).

272

Fairclough y Fairclough, por su parte, indican que “hay diferentes propósitos, intereses y valores en disputa, porque los agentes interpretan la realidad de distinto modo y brindan diferentes soluciones o líneas de acción, tienen diferentes metas y prioridades y también diversas estrategias de acción, además de actuar en contextos de incertidumbre” (2012, p. 26). Según estos autores, la política supone “elegir y tomar decisiones sobre qué hacer, qué acciones tomar en respuesta a ciertas situaciones”, y “nunca hay recursos suficientes para hacer todo, o para hacer lo que cada uno quiere”. De este modo, implica “deliberar colectivamente” y confrontar diferentes argumentaciones sobre estos “recursos escasos” y “en conflicto” (2012, pp. 26-28 y ss.).

Tomando en cuenta el carácter argumentado, deliberativo y en disputa que caracteriza a las políticas estatales, el análisis discursivo

---

<sup>20</sup> Esto no implica desconocer el poder de otros actores, incluyendo a los técnicos y políticos de la burocracia estatal. En ocasiones (como cuando hay conflictos entre diferentes Ministerios o dentro de ellos) estos conflictos intra-burocráticos pueden ser relevantes para el estudio de la disputa hegemónica. Para un detenido análisis de estos aspectos, véase Oszlak (2006).

de las políticas públicas debe centrarse en la dinámica de *conflictos, negociaciones, acuerdos y alianzas* entre los actores de poder. Ello implica analizar, *durante todo el ciclo vital*, las palabras y acciones (incluyendo las omisiones) de referentes del gobierno (en particular, la figura presidencial), en interacción con los discursos de los actores no gubernamentales.

El juego político-discursivo incluye aspectos retóricos, argumentativos y enunciativos, así como las prácticas sociales e institucionales que los actores de poder usan para influir sobre la cuestión en la disputa hegemónica. El énfasis tiene que situarse en los argumentos, demandas y prácticas discursivas de dirigentes de las fuerzas partidarias, el empresariado y el sindicalismo que gravitan de modo estratégico en la disputa hegemónica y las respuestas del Jefe de Estado, que incluyen la posibilidad de ignorar las demandas, postergarlas o reformularlas, en diferente grado.

Para analizar esta dinámica procesual existen diferentes opciones. Una alternativa consiste en comenzar en la fecha en que el Presidente problematizó públicamente la cuestión, hasta el día o la semana inmediatamente posterior a su resolución. Otra opción, para políticas públicas que se mantienen en discusión o se extienden durante muchos meses (por ejemplo, la pandemia del COVID), es separar el análisis en etapas y fases específicas.

Sin embargo, se debe considerar si la medida fue aprobada por decreto o enviada al Congreso para su tratamiento, si generó efectos relevantes en la disputa hegemónica en términos de protestas y movilizaciones sociales y si intervinieron otros actores.

#### *4.3 Derivaciones jurídicas y sociales posteriores a la resolución formal de la cuestión*

Una vez que la política pública es sancionada (o bloqueada por el Congreso), formalmente llega a su etapa de resolución. Cuando es sancionada, el/la Presidente la promulga y publica en el Boletín Oficial. Sin embargo, en ocasiones existen derivaciones imprevistas luego de su resolución formal. Ello incluye acciones de apoyo, protesta o veto de los poderes del Estado y/o de otros actores *a posteriori* de la sanción (o bloqueo) de los proyectos. Estas derivaciones pueden expresarse a través de una judicialización de la medida, veto presidencial o diversos repertorios de acción colectiva:

a. *Impugnaciones del Poder Judicial*: si la política pública fue objeto de algún tipo de impugnación judicial con posterioridad a su

sanción. Por ejemplo, si hubo una presentación formal de un recurso de amparo, o un juez, Tribunal o Corte, impugnó la constitucionalidad de un decreto o un artículo de una ley.

b. *Veto presidencial*: si un proyecto, sancionado por el Congreso, luego fue vetado (total o parcialmente) por el Presidente. En Argentina se reputa que lo aprueba, si no lo devuelve al Congreso en el término de diez días hábiles.

c. *Movilizaciones sociales de apoyo o rechazo*: si la política pública generó manifestaciones de apoyo o protesta posteriores a su sanción o bloqueo (parlamentario, presidencial o judicial) y la respuesta del Gobierno (por ejemplo, a través de la represión física de la protesta).

A modo de síntesis, para estudiar el ciclo de una política estatal desde un enfoque discursivo, destacamos:

1. El discurso presidencial que problematiza la cuestión, la ubica en la agenda y la intenta legitimar con interpelaciones, estrategias retóricas y enunciativas.

2. Los posicionamientos de los diversos actores políticos y sociales afectados.

3. La dinámica de conflictos, negociaciones, acuerdos y alianzas entre actores estatales y extra-estatales hasta la resolución definitiva de la política pública.

Por ejemplo, si se analiza la disputa por las retenciones móviles en la Argentina del 2008, se debe contextualizar espacio-temporalmente la política estatal. Luego, estudiar las estrategias discursivas usadas por la presidenta Cristina Fernández en el momento de anunciar la medida. Una vez que la política estatal ingresó en la agenda pública, se debe analizar la dinámica de conflictos, negociaciones y alianzas del Gobierno y los principales actores involucrados, es decir, las entidades del agro. Ello incluye los posicionamientos en disputa y las articulaciones que se construyeron en la dinámica política (formación de la Mesa de Enlace). Además, se deben analizar los discursos del resto de los actores de poder que tomaron posición sobre la cuestión (dirigentes de partidos oficialistas y opositores, empresarios, economistas, líderes de movimientos sociales, periodistas, editorialistas). También registrar las manifestaciones sociales que hubo a favor y/o en contra de la medida, durante todo el ciclo.

Debido a que la Presidenta decidió elevar la Resolución N°125 para su debate en el Congreso, el análisis debe incluir los posicionamientos y disputas en torno al proyecto en las Cámaras.

Finalmente, en la etapa de resolución, se analiza el resultado de las votaciones en cada Cámara, con las posiciones de los legisladores y bloques, que concluyeron con el voto *no positivo* de desempate en el Senado del vicepresidente Cobos y el bloqueo de la medida.

## 5. El análisis de los argumentos enfrentados y la estructuración de los paquetes de discursos

La política se basa en argumentaciones prácticas construidas discursivamente, por lo que son relevantes las representaciones, narraciones, interpretaciones y explicaciones de los fenómenos que construyen los agentes (Fairclough y Fairclough, 2012). La argumentación política incluye diversos modos de descripción (y encuadre o “frame”) de situaciones, explicaciones de causas y narración de secuencia de eventos (Fairclough y Fairclough, 2012, p. 30). Existen diferentes formas de estructurar la realidad. Lo que para algunos es una “compañía transnacional”, para otros es un “capital transnacional” (Fairclough, 2003, p. 129).

Del mismo modo, lo que para algunos es *flexibilización* laboral, para otros es *explotación* laboral. El salario puede caracterizarse como un *costo laboral* que hay que achicar, o bien como un *derecho social* de los trabajadores que hay que defender. Además, un actor puede referirse a la emisión monetaria del Estado como *inversión* pública y otro como *gasto* público. La regulación estatal puede considerarse una *protección de la industria nacional* frente a la competencia internacional, o como una *traba al libre mercado*. En los primeros ejemplos la valencia es positiva, mientras que en los segundos es negativa.

Como señala Amossy, la polémica en la argumentación implica un “debate que confronta puntos de vista opuestos sobre una cuestión de interés público” (2016, p. 27). En el marco del carácter argumentado y en disputa de los discursos, una herramienta útil y relevante para estudiar las políticas públicas es abordar los *argumentos enfrentados* sobre las cuestiones entre los actores de poder. Para ello, se deben transcribir frases representativas de actores gubernamentales y no gubernamentales que condensen los principales argumentos en tensión. Esta estrategia permite ordenar los ejes de la disputa. También se pueden identificar diferentes tipos de argumentaciones, con base en sus premisas y encadenamientos discursivos (Marafioti, 1999).

Una vez presentados los ejes de debate, el analista puede agrupar los enunciados en *paquetes* o “formaciones discursivas” más amplias a partir de sus “regularidades” (Laclau y Mouffe, 2004, pp. 143-148), definirlos conceptualmente, e identificar posibles *modulaciones* o variantes internas en las formaciones, con base en las cadenas y fronteras que construyen los agentes en los textos (Fair, 2017, 2019).

Es importante prestar atención a los diferentes modos de definir la cuestión, lo que implica indagar en los enunciados, las premisas y presupuestos explícitos. Por ejemplo, un conjunto de actores pueden definir una situación económica de tasas crecientes de inflación como de *crisis*, mientras que otros no. A su vez, en un segundo nivel, la definición de la crisis puede ser relacionada con el gasto público *excesivo* del Estado, o con un *mercado oligopólico* que *remarca abusivamente los precios*. En un tercer nivel de análisis, las respuestas políticas frente a la inflación pueden ser de *reducción del gasto público* para equilibrar las cuentas fiscales, o de *regulación estatal de los mercados oligopólicos*. Al primer paquete de discursos se lo puede definir como *neoliberal*, y al segundo como *neokeynesiano*.

También es relevante lo no dicho, que incluye los significantes *tabú* (prohibidos), lo tácito, lo implícito y los silencios. Los implícitos dan por hecho ciertas cuestiones sobre *cómo es* el mundo, sobre *lo bueno y lo deseable*, por lo que contribuyen a sedimentarlos en el sentido común (Fairclough, 2003, p. 55). Por ejemplo: “Hace calor ¡Vayamos a la playa!”, presupone implícitamente que hay buen tiempo, que ir a la playa resulta agradable y que cuando hace calor es agradable ir a la playa (y no a otro lado) (Anscombe y Ducrot, 1994, p. 218). Del mismo modo, en la frase “la alternativa a la globalización es el aislamiento”, implícitamente se presupone que el aislamiento no es deseable, y que la globalización es un valor deseable (Fairclough, 2003, p. 177).

Al estudiar las posiciones de los actores de poder en torno a las políticas públicas, se pueden identificar diferentes grados de apoyo o rechazo a las medidas de gobierno (apoyo general, apoyo parcial con críticas puntuales, rechazo parcial o rechazo general).

Otro aspecto relevante son las *intensidades* (más o menos fuertes) de confrontación. Como indica Amossy, los discursos que polemizan en relación con una “cuestión controvertida” pueden “tomar la forma de un debate, de una discusión, e incluso de una negociación”. De este modo, la polémica se expresa como un

“continuum que manifiesta grados más o menos fuertes de confrontación verbal” (2016, p. 26).

Con base en los modos de estructuración de los discursos, el analista puede distinguir un *continuum* de intensidades graduales que se expresa relacionalmente mediante formas más agonistas (adversariales) o combativas (antagonistas). Los posicionamientos frente a las cuestiones pueden adquirir diferentes intensidades y variar en el tiempo, producto de negociaciones y cambios en la correlación de fuerzas.

## **6. Síntesis de las herramientas teóricas para estudiar el proceso de las políticas públicas en el APD**

*Contextualización histórica:* delimitación espacio-temporal básica ¿Qué gobierno tomó la iniciativa? ¿Cuándo? ¿En qué coyuntura política, económica, social, institucional?

*El ciclo vital de la política pública:* las políticas públicas forman parte de un proceso dialógico, conflictivo e institucional, con fases no lineales que se enlazan entre sí:

a. *Problematización conceptual de la cuestión y puesta en agenda pública:* quién problematiza institucionalmente un asunto como cuestión y lo pone en la agenda: rol político e institucional clave del Jefe de Estado en el régimen presidencialista. Cómo lo problematiza: definición simbólica de la cuestión e intento de legitimación presidencial.

b. *Tomas de posición de los actores de poder predominantes:* argumentos en disputa, demandas y prácticas discursivas de actores gubernamentales y no gubernamentales, a nivel individual y colectivo. Tipos de argumentos, estrategias enunciativas, acciones. Intensidades graduales de apoyo y confrontación.

c. *Dinámica de conflictos, negociaciones, acuerdos y alianzas sociales hasta su resolución formal:* negociaciones y disputas entre referentes del Gobierno y actores de poder no gubernamentales (dirigentes de partidos políticos, empresarios, sindicalistas, movimientos sociales, etc.). Cambios de posición. En proyectos de ley, disputas y negociaciones desde el momento en que ingresa al Congreso hasta su resolución formal (sanción o bloqueo) y resultado oficial de la votación.

d. *Eventuales derivaciones jurídicas y sociales posteriores a la resolución formal de la cuestión:* acciones de apoyo, protesta o veto de los poderes del Estado y/o de otros actores *a posteriori* de la sanción

(o bloqueo) del proyecto en el Congreso. Incluye impugnaciones de miembros del Poder Judicial, veto presidencial (parcial o total), movilizaciones sociales de apoyo o rechazo a la medida y acciones represivas del Estado.

## **7. Fuentes y estrategias metodológicas para estudiar las políticas públicas**

Para estudiar las políticas públicas desde la teoría de la hegemonía existen diferentes fuentes, instrumentos y estrategias analíticas, que deben ponderarse en relación con el tema-problema, las preguntas, objetivos y recursos de cada investigación. En este trabajo nos centraremos en el análisis textual de la prensa escrita nacional, que constituye una opción particularmente útil para investigar en profundidad el ciclo vital de las políticas públicas.

### *7.1. Los diarios nacionales como plataforma privilegiada para investigar los posicionamientos y disputas de los actores de poder*

El análisis de la prensa escrita permite profundizar en los posicionamientos y disputas hegemónicas entre los actores de poder dirigenal durante todo el proceso de las políticas estatales<sup>21</sup>. El archivo de los diarios (impresos o digitalizados), en particular, contribuye a investigar el ciclo de las políticas públicas desde su problematización y puesta en la agenda pública, hasta su resolución, incluyendo potenciales derivaciones (impugnaciones del Poder Judicial, protestas posteriores a su sanción o bloqueo parlamentario). Además, permite acceder a datos relevantes de la coyuntura histórico-política (económica, social, institucional) en la que se sitúan las medidas y a las adscripciones institucionales de los agentes, lo que contribuye a contextualizar sus posiciones. Por otro lado, en ocasiones las notas periodísticas incluyen recuentos históricos que ayudan a reconstruir el proceso político.

Una estrategia recomendable para estudiar las posiciones de los agentes en la prensa consiste en escoger los diarios de circulación

278

---

<sup>21</sup> En este trabajo situamos a los diarios como un espacio o *plataforma* relevante y útil para el análisis discursivo de la disputa hegemónica entre diferentes actores de poder en torno a las cuestiones. Ello no implica desconsiderar el papel de los medios de prensa escrita como actores políticos que también contribuyen a construir hegemonía.

nacional, preferentemente con visiones antagónicas, para ampliar la cantidad y diversidad de voces<sup>22</sup>.

Pueden analizarse las interpelaciones, las estrategias retóricas y enunciativas, las acciones del Presidente y el resto de los actores de poder dirigencial (de manera individual y colectiva), a partir de un *barrido* de todas sus secciones en forma artesanal. El análisis incluye declaraciones públicas, reportajes<sup>23</sup>, comunicados, proclamas, solicitadas y propagandas. Los discursos de los actores pueden ordenarse con base en sus posiciones a favor o en contra de los proyectos, o dividirse en apartados por rubro profesional u organización.

Es importante estudiar las posiciones de los agentes y organizaciones de mayor relevancia en la disputa hegemónica. Ello incluye a titulares de centrales sindicales, cámaras empresariales, jefes de bloque de partidos con escaños en el Congreso, gobernadores, intendentes o alcaldes de localidades grandes, líderes de movimientos sociales, fundaciones económicas, organizaciones eclesíásticas y otros actores que tomen posición sobre la cuestión. También declaraciones y documentos de las principales entidades del empresariado, los partidos más importantes, centrales sindicales y gremios grandes, fundaciones de economistas, movimientos sociales y organismos multilaterales de crédito.

Destacamos la influencia política de los grandes empresarios. Estos actores de poder ocupan en el sistema capitalista y en la estructura social una posición dominante. Además, como dueños de los medios de producción, disponen de la capacidad y los recursos económicos y políticos para ejercer poder de *lobby* (ya sea de manera individual u organizados colectivamente) de forma preferencial para promover sus demandas e intereses particulares, acceder a ámbitos privilegiados de acumulación a partir de su vinculación con los gobiernos y bloquear políticas gubernamentales<sup>24</sup>. El análisis de las

279

---

<sup>22</sup> Los grandes diarios forman parte de conglomerados empresariales, disponen de diferentes líneas editoriales y realizan un recorte de la información (Mastrini y Becerra, 2006; Laguado, 2011). Al analizar dos o más diarios con posiciones antagónicas (por ejemplo, un diario de centroizquierda y otro de centroderecha) se logra sortear este problema en la investigación.

<sup>23</sup> En el caso de reportajes a actores clave, es importante distinguir la voz del entrevistador de la del entrevistado. El análisis se puede centrar en las declaraciones de los entrevistados, o incorporar en un párrafo aparte las preguntas del entrevistador (P) y luego las respuestas del entrevistado (R).

<sup>24</sup> Sobre estos recursos de las grandes entidades del empresariado, véanse Viguera (2000) y Castellani (2009).

acciones y omisiones de estos actores de poder predominante adquiere, por lo tanto, relevancia central en la dinámica de la lucha hegemónica.

Sin embargo, las posiciones de otros agentes de menor tamaño y recursos atributivos también son relevantes y ejercen influencia (aunque gradualmente suele ser menor) en la lucha hegemónica. Además, el análisis de la multiplicidad de actores que toman posición sobre la cuestión ofrece al lector un panorama más amplio y plural de la disputa en torno a las políticas públicas. Por lo tanto, es recomendable incluir a partidos pequeños o con pocos escaños, sindicatos chicos, entidades vinculadas a las pymes y otros referentes que ocupen posiciones de liderazgo, sean socialmente reconocidos o adquieran relevancia en la cuestión (escritores, periodistas<sup>25</sup>, científicos, miembros de ONGs).

También son relevantes las posiciones colectivas de las organizaciones. Por ejemplo, a través de documentos firmados por las organizaciones individuales o por varias de ellas en conjunto. Debido a que para la teoría de la hegemonía los antagonismos son constitutivos, se debe recordar que hay conflictos *dentro* y *entre* las diferentes organizaciones. De este modo, es importante analizar las posiciones *inter-organizacionales* e *intra-organizacionales*, para no hipostasiar a las organizaciones como si fueran una unidad homogénea. Un ejemplo de ello es la heterogeneidad de intereses, visiones y demandas que existen al interior de la UIA (Dossi, 2010).

Para un estudio situado en la Argentina actual, el análisis puede basarse en al menos dos diarios de circulación nacional con posiciones antagónicas (*Clarín* y *Página/12* es una opción), e investigar *en ese espacio* la arena de conflictos, negociaciones, acuerdos y alianzas en torno a la cuestión, a partir de la reconstrucción de las declaraciones y acciones de los agentes individuales y organizados colectivamente, desde su problematización y puesta en agenda, hasta su resolución final.

Si la política pública es de un gobierno provincial o municipal, se pueden analizar diarios provinciales o locales. La mayoría de estas fuentes están digitalizadas. Si se busca profundizar en ciertas voces no replicadas o relegadas de los principales diarios, se puede ampliar el análisis a otras fuentes de prensa. También se puede utilizar prensa

---

<sup>25</sup> En el caso de incorporar las voces de periodistas y/o editorialistas de prensa, se pueden analizar las posiciones de estos actores políticos sobre la cuestión a través de sus columnas y editoriales.

internacional para focalizar en discursos de referentes del *establishment* internacional.

Para analizar la dinámica procesual de las políticas públicas en la prensa existen diferentes opciones. Sin embargo, el analista debe considerar si la medida fue aprobada por decreto o enviada al Congreso para su tratamiento, si generó efectos relevantes en la disputa hegemónica en términos de protestas y movilizaciones sociales y si intervinieron otros actores:

1. *Políticas públicas debatidas en el Congreso*: si la política estatal fue presentada al Congreso como proyecto de ley, se puede analizar la iniciativa entre la fecha en que el Jefe de Estado anuncia públicamente la medida, hasta el día o la semana posterior a su resolución formal. En este caso, el análisis se debe centrar (o al menos incluir) la dinámica de negociación y debate institucional del proyecto desde que ingresa en la cámara de origen, hasta que es sancionado o bloqueado<sup>26</sup>. Tomar en cuenta los ejes en debate, las posibles reformulaciones del proyecto en las Cámaras (Diputados y Senado), los dictámenes de mayoría y minoría (en caso que los hubiere) y los resultados de la votación en cada Cámara. En proyectos relevantes se pueden analizar los debates de los artículos en particular. El analista debe registrar por escrito las fechas, los cargos institucionales de los actores y los resultados de las votaciones.

2. *Políticas públicas sancionadas por decreto-ley presidencial*: si la política pública es aprobada por decreto-ley, el análisis puede comenzar en la fecha en que fue sancionada. En este caso, el eje se sitúa en los posicionamientos de los actores en el momento inmediatamente posterior al anuncio de la normativa y durante los siguientes días. También se puede analizar el texto del decreto y las estrategias discursivas del Presidente, y otros referentes del Gobierno, para legitimar la medida.

3. *Efectos sociales de las políticas estatales*: a menudo los proyectos de ley producen efectos en la disputa hegemónica que exceden al tratamiento formal. Como criterio, se debe tomar en cuenta:

a. Si la medida generó protestas o movilizaciones sociales relevantes durante su tratamiento parlamentario (por ejemplo, un

---

<sup>26</sup> En ocasiones, los proyectos de ley ingresados al recinto no son tratados por las Cámaras por lo que, vencido el plazo, quedan sin efecto. Estos casos, en los que los legisladores actúan por omisión, deben quedar asentados en la investigación.

paro o movilización en contra de la iniciativa previo a su votación en el Congreso).

b. Si frente a las protestas o movilizaciones, el Gobierno decidió negociar con los referentes o caras visibles de las manifestaciones, o apelar al uso de la fuerza física a través de la represión. Recordemos que, como Jefe de Estado, el Presidente también es jefe de las Fuerzas Armadas y puede hacer uso del poder coactivo del Estado para garantizar el cumplimiento de las normativas.

c. Si el proyecto fue objeto de algún tipo de medida cautelar durante su tratamiento en el Congreso (por ejemplo, si fue declarada por un juez como inconstitucional).

En caso que hubiere movilizaciones sociales relevantes en el espacio público luego de la sanción o bloqueo de la medida, se debe prestar atención a:

a. Las consignas y repertorios de acción colectiva (por ejemplo, qué contenidos expresa, qué extensión de tiempo tiene y qué cantidad de manifestantes convoca), así como los discursos de sus líderes, en caso que hubiere.

b. La respuesta política del Gobierno, en términos de inacción (por ejemplo, la decisión de ignorar los reclamos), negociación (por ejemplo, la decisión del Presidente de realizar una reunión con la CGT movilizada<sup>27</sup>), o acción represiva, a través del uso de las Fuerzas Armadas y/o policiales<sup>28</sup>.

En cuanto a las impugnaciones del Poder Judicial posteriores a la sanción de las leyes, se deben analizar:

a. Las decisiones tomadas por jueces, tribunales u órganos judiciales competentes. Ello incluye el contenido de las resoluciones, el nombre del juez o de los miembros del Tribunal o Corte involucrados en la medida.

b. Las respuestas del Presidente y otros actores de poder sobre las decisiones tomadas por jueces o tribunales.

282

---

<sup>27</sup> En ocasiones, el proceso de las políticas estatales incluye incentivos o compensaciones económicas para aprobar las medidas. En estos casos, se producen “nudos” de políticas (Oszlak y O’Donnell, 1995) y negociaciones entre el gobierno y otros actores. Desde las premisas de la teoría laclauiana, estas concesiones económicas se construyen a través del lenguaje y deben analizarse discursivamente, sin reducirlo a una lógica instrumentalista de costos-beneficios (Fair, 2025).

<sup>28</sup> Si un Gobierno decide hacer uso de la fuerza policial para reprimir físicamente una protesta social, puede analizarse, además de las prácticas coercitivas, el discurso de legitimación presidencial de esta medida.

El análisis de los discursos puede examinar textualmente cláusulas o transcribir pequeños párrafos representativos que sintetizen las interpelaciones y argumentos centrales de los actores que toman posición sobre la cuestión, dividiendo el análisis por actores o por posiciones. Luego, puede buscar *regularidades* en las discursividades, identificar inductivamente en los textos los paquetes y sus modulaciones a partir de las cadenas y fronteras y distinguir los significantes *flotantes* (Laclau, 2005) o en disputa.

Para analizar los argumentos en debate se pueden transcribir del *corpus* ciertas frases que condensen los argumentos de los actores e identificar grados (mayores o menores) de negociación y polemicidad de los discursos (Plantín, 2012, p. 59). También es útil identificar en los textos metáforas, metonimias, adjetivos, conectores concesivos, implícitos y estrategias enunciativas (García Negroni y Tordesillas, 2023) para dar cuenta del juego dialógico sobre las medidas.

Como advierte Plantín, metodológicamente se debe procurar poner entre paréntesis los compromisos políticos y situar la observación en primer plano, para evitar el riesgo de mezclar el discurso del analista con el del “militante” de una de las partes (Plantín, 2016, p. 77). Desde el APD, ello no implica asumir un mítico objetivismo o una neutralidad valorativa, sino priorizar la exposición y el análisis de los argumentos enfrentados, las estrategias retóricas, el juego de negociaciones y reformulaciones discursivas, sin abandonar la visión ético-política crítica, inherente a la teoría posgramsciana de la hegemonía de Laclau.

Una vez que se recopiló el material de prensa, el analista puede realizar fotocopias, sacar fotografías a través del teléfono celular, o copiar los discursos de los agentes y otros datos relevantes en un procesador de textos. En caso que los archivos de prensa estén disponibles en versión digital, pueden consultarse en esta modalidad.

Todas las fuentes utilizadas deben ser transcritas y citadas adecuadamente, incluyendo el nombre del enunciador, su filiación o cargo institucional, el nombre del periódico, la fecha y número de página/s. En caso de no encontrarse la filiación del agente, se puede rastrear el dato en el buscador de Google. Si el discurso es anónimo, se indica s/d (sin datos).

En los debates sobre proyectos de ley se puede llevar un registro escrito de las fechas, los cargos institucionales de los actores e indicar los resultados de las votaciones en cada Cámara. El análisis debe incluir el registro de la fecha de sanción (o bloqueo) del proyecto

o número de decreto-ley presidencial. En caso de impugnación judicial, incorporar los datos del Juez o Tribunal, la fecha y el número de ley o resolución oficial. Se pueden buscar estos datos en fuentes confiables de prensa.

Los instrumentos de investigación pueden complementarse con otras fuentes (impresas o digitales). Por ejemplo, se puede articular el análisis textual de prensa escrita con discursos presidenciales oficiales, documentos con datos jurídicos (Infoleg, Boletín Oficial), socioeconómicos (INDEC, BCRA, etc.) e información documental de Ministerios públicos (Trabajo, Salud, Educación, Ciencia y Tecnología, etc.), analizar documentos de organizaciones políticas y sociales (cámaras empresariales, sindicatos, movimientos sociales, etc.), sesiones de debates parlamentarios o hacer entrevistas a informantes clave. También existe la opción de emplear una estrategia de triangulación cuantitativa-cualitativa (por ejemplo, incluyendo la realización de encuestas o análisis de redes). Además, como indicamos, es importante realizar una detenida revisión del material bibliográfico sobre la política pública y el período de gobierno escogidos. Todas las fuentes utilizadas deben estar debidamente citadas en la investigación.

284

## 8. Ejemplificación

En una investigación previa estudiamos las disputas públicas en torno al proyecto de ley de Déficit Cero de la Alianza, en julio de 2001, durante el ciclo vital de la cuestión. La investigación comenzó el día previo al anuncio del proyecto por parte del presidente De la Rúa y concluyó en la fecha de su sanción formal en el Congreso. Primero, analizamos el modo de definición de la cuestión y las estrategias discursivas de legitimación del Presidente. Luego, estudiamos los posicionamientos y disputas hegemónicas entre los principales actores de poder gubernamentales y no gubernamentales (empresarios, economistas, banqueros, sindicalistas, dirigentes de partidos políticos, referentes de movimientos sociales, acreedores externos, además de una selección de columnas de periodistas y editorialistas de prensa), a nivel individual, y nucleados de forma colectiva. Las fuentes de investigación se basaron en dos diarios de circulación nacional (*Clarín* y *Página/12*) con posiciones antagónicas. A partir del análisis textual de las discursividades, estructuramos los argumentos enfrentados e identificamos los paquetes de discursos (que definimos como

ortodoxo y heterodoxo) con base en sus regularidades en las cadenas equivalenciales (Fair, 2020).

## 9. A modo de conclusión

En este trabajo ofrecimos algunas herramientas novedosas para estudiar las políticas públicas en la investigación empírica desde la teoría de la hegemonía y el Análisis Político del Discurso. Definimos a las políticas públicas como prácticas discursivas institucionalizadas que implican decisiones (incluyendo omisiones) de las fuerzas políticas que integran el Estado, en relación con otros actores políticos y sociales y reglas institucionales que los condicionan. Estas prácticas institucionalizadas se inscriben en un proceso histórico en el que participan una constelación de actores gubernamentales y no gubernamentales, que usan diferentes recursos simbólicos e institucionales (a nivel individual y colectivo), en una dinámica compleja de conflictos, negociaciones, acuerdos y alianzas.

Esperamos que estas contribuciones analíticas puedan ser útiles para el desarrollo de nuevas investigaciones empíricas y fortalecer el estudio del proceso de las políticas públicas en América Latina y otras latitudes, desde un abordaje discursivo.

285

## 10. Bibliografía

- Aboy Carlés, G. (2010). Las dos caras de Jano: acerca de la compleja relación entre populismo e instituciones políticas. *Pensamento plural*, 7, 21-40.
- Aguilar Villanueva, L. (2013). *El estudio de las Políticas Públicas*. Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2017). *La implementación de las Políticas*. Porrúa.
- Alford, R. y Friedland, R. (1991). *Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y democracia*. Manantial.
- Amossy, R. (2016). Por una retórica del dissensus: las funciones de la polémica, en A. S. Montero (comp.), *El análisis del discurso polémico. Disputas, querellas y controversias*. Prometeo, pp. 25-38.
- Anscombe, J. C. y Ducrot, O. (1994). *La argumentación en la lengua*. Gredos.
- Bacchi, C. (2010). Postestructuralism, discourse and problematization. *Kvinder, Køn & Forskning*, 4, 62-72.
- Balsa, J. (2013). Sobre lógicas y discursividades, en J. Balsa (comp.), *Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo*. CCC-UNQ, pp. 15-30.
- Buenfil, R. N. (2008). La categoría intermedia, en O. Cruz Pineda y L. Echavarría Canto (coords.). *Investigación social. Herramientas teóricas y Análisis Político del Discurso*. Juan Pablos, pp. 29-40.

- Cantamutto, F. (2015). Construcción de hegemonía y Estado: algunas bases teóricas. *Estudios Sociales del Estado*, 1, 171-203.
- Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios*. Prometeo.
- Dossi, M. (2010). La construcción de la representación y de la acción corporativa empresaria en las asociaciones empresariales. Un estudio de la Unión Industrial Argentina a partir de la articulación de la dimensión organizacional, estructural y política en el período 1989-2003, *Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales*, FLACSO Argentina.
- Fair, H. (2016). Democracia, representación política, liderazgos y la cuestión institucional. Discusiones sobre la teoría y práctica de la política en las democracias contemporáneas, *Arbor*, 192, 1-31.
- Fair, H. (2017). Crisis del modelo de Convertibilidad y reformas neoliberales en la Argentina. Posicionamientos, discursos y disputas por la hegemonía durante el Megacanje de la Alianza. *Aposta*, 73, 221-280.
- Fair, H. (2019). Análisis Político del Discurso e investigación empírica: herramientas teóricas y estrategias metodológicas para estudiar identidades y procesos políticos desde América Latina. *Ciencia Política*, 27, 47-90.
- Fair, H. (2020). Interpelaciones, disputas en torno al modelo de acumulación y eficacia hegemónica: el proyecto de Déficit Cero de la Alianza. *Trabajo y Sociedad*, 21, 677-719.
- Fair, H. (2025). Demandas, estrategias discursivas y posicionamientos de los actores de poder sobre la distribución de los recursos y la política económica de Cambiemos. *Cuestiones de Sociología*, 31, 1-23.
- Fairclough, N. (2003). *Analyzing discourse*. Routledge.
- Fairclough, I. y Fairclough, N. (2012). *Political Discourse Analysis*. Routledge.
- Fernández, A. (1996). Las políticas públicas, en M. Caminal Badía (coord.), *Manual de ciencia política*. Tecnos.
- García Linera, Á. (2015). *Antología*. Altopl.
- García Negroni, M. Marta y Tordesillas Colado, M. (2023). *La enunciación en la lengua. Subjetividad, Polifonía y Dialogismo*. Waldhuter.
- Jessop, B. (2019). *El Estado. Pasado, presente, futuro*. Prometeo-UNQ.
- Laclau, E. (1981). Teorías marxistas del Estado: debates y perspectivas, en N. Lechner (comp.). *Estado y política en América Latina*. Siglo XXI, pp. 25-59.
- Laclau, E. (1993). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Nueva Visión.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. FCE.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista*. FCE.
- Laguado, A. (2011). *La construcción de la cuestión social: el desarrollismo post-peronista*. Espacio.
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Porrúa.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (1996). Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 9, 9-40.

- Marafioti, R. (1999). La argumentación en la época contemporánea, en *Recorridos semiológicos*. EUDEBA, pp. 181-269.
- Marchart, O. (2009). *El pensamiento político posfundacional*. FCE.
- Mastrini, G. y Becerra, M. (2006). *Periodistas y magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*. Prometeo.
- Meny, Y. y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *PostData*, 11.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 3, 99-128.
- Plantin, C. (2012). *La argumentación*. Biblos.
- Plantin, C. (2016). De polemistas a polemizadores, en A. S. Montero (comp.). *El análisis del discurso polémico*. Prometeo, pp. 67-81.
- Reano, A. y Garategaray, M. (2020). La transición democrática en debate. Una propuesta teórico-metodológica para el análisis de las transiciones latinoamericanas. *Izquierdas*, 49, 706-724.
- Sidicaro, R. (2003). *La crisis del Estado y los actores socioeconómicos*. Libros del Rojas.
- Skocpol, T. (2014). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. *Revista de Santander*, 9, 92-119.
- Subirats, J., Knoepfler, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Thwaites Rey, M. (2013). *Estado y marxismo*. Prometeo.
- Viguera, A. (2000). *La trama política de la apertura económica en la Argentina (1987-1996)*. Al margen.
- Weber, M. (1984). *Economía y sociedad*. FCE.
- Wildawsky, A. (1979). *The politics of budgetary process*. Little Brown.