

Análisis de la dimensión simbólica de las políticas públicas: algunas claves para comprender los problemas de implementación¹.

1. El Estado como reflejo de la sociedad: La política pública como arena.

Para entender la implementación de las políticas públicas, considerando específicamente su dimensión simbólica, es necesario incorporar una perspectiva de análisis dinámico del proceso de definición e instrumentación de la acción estatal, dejando de lado la visión del Estado como una maquinaria monolítica y de accionar coherente. Esta mirada concibe al aparato estatal como imbricado con la sociedad y a las políticas públicas como estrategias de contención de las demandas y de intervención de los diversos grupos sociales. Esto no significa que el Estado pierda poder, todo lo contrario, la clave de este ejercicio está en lograr visualizar su aporte al cambio o al mantenimiento del orden social, considerando su acción como resultado del triunfo o hegemonía de un grupo social por sobre otro. Así, en la acción estatal se materializan la lucha y el conflicto, y en su análisis es posible distinguir ganadores y perdedores, grupos sociales que demandan intervención y grupos intervenidos.

Siguiendo la definición elaborada por Bruno Jobert (2004), entendemos la acción pública como el producto de un Estado imbricado con la sociedad, siendo éste un aspecto característico de los Estados contemporáneos y que permite comprender su incidencia en las transformaciones de la sociedad a partir de la interacción constante entre la política y las fuerzas que reconfiguran la estructura social. En esta perspectiva, el Estado es comprendido como un espacio estratégico de disputa y las políticas públicas como un momento de la lucha política global, donde se juegan el conjunto de legitimidades sociales, públicas y privadas². El Estado, en esta perspectiva, ya no es

¹ En este trabajo se presenta la discusión teórica que busca resumir el trabajo de investigación doctoral de la política de vivienda implementada en Chile desde 1950 hasta la fecha. Además, esta discusión es parte del proyecto "Implementación e Instrumentación de Políticas Públicas en su Dimensión Regional y Local" del II Concurso de Anillos de Investigación en Ciencias Sociales, modalidad en Innovación de Políticas Públicas 2007, Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT).

² Por estas características, Pierre Bourdieu (1993) define al Estado como poseedor de un **meta-capital** que concentra diferentes especies de capital, como son el capital de fuerza simbólica y los instrumentos de coerción, teniendo, por lo mismo, poder sobre los otros capitales y sobre sus portadores. El surgimiento de este capital específico, propiamente estatal, le permite incidir al mismo tiempo en las tasas de intercambio y

únicamente una herramienta de reducción de tensiones y de conflictos provenientes de una sociedad que le sería externa: él se convierte en el teatro y la trama de esos conflictos (Jobert, B. 2004).

Este enfoque entiende a las políticas públicas como respuesta a demandas sociales y pone el foco centralmente en el tema de la legitimidad, concebida como un proceso de construcción permanente y transversal del accionar público, que alude a su dotación o a su capacidad de generación de capital simbólico.

Sin embargo, para este análisis resulta vital no perder de vista el rol que juega el Estado en la construcción de la realidad social, y cómo las políticas públicas la reconfiguran. En este sentido, las políticas públicas se conciben como acciones concretas que modifican las condiciones materiales de desarrollo y vida de los grupos sociales intervenidos, promoviendo o delimitando su devenir, fortaleciéndolos o debilitándolos, y, al mismo tiempo, modificando su capacidad de incidir dentro del aparato estatal.

El Estado, en esta definición de políticas públicas, tiene un rol fundamental en la construcción de la realidad social y de los esquemas de interpretación, encuadrando, por ello, el proceso de constitución de actores sociales. En este contexto el Estado no se limita a “asegurar la mantención de una estructura de clases que le resulta externa. Al contrario, él es en sí el creador de esa estructura que tiende a remodelar” (Jobert, B. 2004 p. 38). En esta relación Estado- sociedad es posible distinguir no sólo ganadores y perdedores, sino también grupos sociales que en determinado contexto hegemonizan la acción estatal, grupos que son promovidos desde el Estado y otros que son contenidos por las intervenciones públicas.

A modo de síntesis, podemos definir las **políticas públicas**, como herramientas del Estado para la conformación, regulación y legitimación de grupos sociales y, al mismo tiempo como acciones, resultado de la pugna y negociación de actores colectivos dentro del aparato estatal, que generan transformaciones en la realidad social conducentes al cambio o al mantenimiento del orden establecido.

2. Legitimidad: la dimensión simbólica de las políticas públicas.

las relaciones de fuerza entre los portadores de los otros capitales, configurando un “campo de poder” donde los portadores de otros capitales luchan por acceder al poder sobre el Estado (Bourdieu, P. 1993).

Las políticas públicas, en tanto herramientas y acción, construidas y dirigidas para intervenir grupos sociales, tienen una dimensión material y otra simbólica, que inciden en el cambio de las condiciones concretas de los individuos y en las formas de pensar la sociedad. En este sentido, las políticas públicas construyen y reconstruyen las legitimidades sociales³, lo que es justo o injusto, lo bueno y lo malo para determinados grupos, buscando mantener la cohesión social, es decir, articulando un discurso coherente para el conjunto de la sociedad. Esta coherencia con las legitimidades sociales es lo que valida la acción estatal, pues la legitimidad del accionar del Estado es construida a partir de la capacidad de dotar o investir a su acción de las legitimidades del conjunto de la sociedad, es decir, de cubrirla con ropajes ajenos. Este ejercicio, es un ejercicio discursivo.

En consistencia con lo anterior, no podemos restringir el análisis de este proceso exclusivamente a la acción pública, pues el aporte del Estado no está limitado a su acción, también alude a la “no acción”, a los discursos y a los silencios, donde la omisión significa en un momento dado la validación de la correlación de fuerzas, el mantenimiento del orden social y la hegemonía de un grupo social por sobre otro⁴.

Al incorporar en el análisis de las políticas públicas la discusión respecto a su dimensión simbólica, no buscamos centrar el debate en un nivel subjetivo de incidencia, sino más bien en comprender su impacto en el plano de las interpretaciones, las interacciones (normas de convivencia), la conformación de identidades y de grupos sociales; todos estos elementos “objetivos” son claves para comprender la legitimidad de la acción. Centrarnos en esta dimensión nos lleva a reposicionar al Estado y a las políticas públicas como un espacio privilegiado de producción y reproducción de la normatividad que estructura la vida social (Lechner, N., 1994), y donde el Estado ocupa una posición distinta teórica y substancialmente, en la medida que dispone de un abanico de acciones que no posee ningún otro actor⁵.

³ Para Pierre Bourdieu, a diferencia de Max Weber, el reconocimiento de la legitimidad no es un acto libre de la conciencia, sino más bien una construcción discursiva, dependiente de la estructura social y sostenida por ella misma en su dimensión material. En la construcción de las legitimidades sociales el Estado juega un rol clave, como se verá más adelante.

⁴ Para Pierre Bourdieu las relaciones de fuerza, las más brutales, son al mismo tiempo relaciones simbólicas y actos de sumisión, de obediencia, son actos cognitivos, que movilizan estructuras cognitivas, formas y categorías cognitivas, principios de visión y de división.

⁵ Dentro del abanico de acciones estatales, Bruno Jobert (2004) destaca la capacidad de abrir el acceso a arenas de política a grupos excluidos y ayudar a su articulación, junto con la capacidad de modificar la distribución de recursos, canales de

La acción del Estado, en esta perspectiva, no es sólo praxis, es también discurso, y el discurso no es sólo el discurso político, sino también los símbolos institucionales, los mensajes implícitos, lo que no se dice, pero que se entiende e impregna la vida de los ciudadanos⁶. Por lo mismo, las intervenciones estatales buscan producir e imponer representaciones (mentales, verbales, gráficas o teatrales) del mundo social que sean capaces de actuar sobre el mundo, interviniendo en la representación que se construyen los agentes. En este plano, la separación entre decir y hacer se diluye, las acciones tienen sentido, dicen, y los dichos configuran, definen, delimitan y permean las acciones, no sólo del Estado, sino del conjunto de la sociedad (Bourdieu, P. 1993).

En la política pública se une el discurso y la acción, producto de la necesidad del Estado de intervenir y de, al mismo tiempo, construir la legitimidad de su acción. Así, cada acción va acompañada de un discurso legitimante, y, por su parte, los discursos nunca son inocuos. En este sentido, las intervenciones públicas están dotadas de legitimidad y tienen objetivos legitimantes. Por lo mismo, el discurso del Estado, es un discurso eminentemente político, es performativo, pues busca concretar lo que enuncia. Con ello, al “decir” contribuye prácticamente a la realidad, pues por el sólo hecho de enunciar, lo vuelve accesible y creíble. Sin embargo, este discurso no puede darse en el vacío, tiene que buscar legitimidad y consistencia con la normatividad vigente en la comunidad que busca interpelar. Por ello, para justificar su acción, el Estado articula un discurso consonante con las legitimidades sociales. Así, es posible constatar que la construcción de la legitimidad estatal es un ejercicio discursivo que contiene tres elementos: por un lado, su base se estructura a partir de una lectura de la legitimidad social o, dicho en otros términos, de la moral social. A esto se suma “la voz de la autoridad”, que entrega la legitimidad a esta lectura, y, finalmente, una promesa o sueño de cambio social. Estos tres elementos resultan claves para comprender la implementación de las políticas públicas, pues son ellos los que viabilizan la aceptación social (o popular) de la

información y las estructuras de iniciativas entre grupos sociales. Además, el Estado puede influir en los derechos de propiedad y las reglas de transacciones entre agentes económicos, cambiando los modos de transacción entre actores sociales.

⁶ En este sentido, el Estado no tiene sólo “el monopolio del uso legítimo de la violencia física sobre un determinado territorio”, como lo planteó Max Weber, sino que también “reivindica con éxito el monopolio del uso legítimo de la violencia física y simbólica sobre un territorio determinado y el conjunto de población correspondiente” como lo señala Pierre Bourdieu (Bourdieu, P., 1993. Pág. 51). En esta visión el Estado encarna al mismo tiempo la “objetividad”, bajo la forma de estructuras, mecanismos y acciones específicas, y también la “subjetividad”, bajo la forma de estructuras mentales, símbolos y mensajes implícitos, que se presentan como naturales.

intervención, establecen la negociación y el acuerdo que se traduce en el reordenamiento y cambio en la correlación de poder de los grupos sociales involucrados en la acción; y, finalmente, el que coordina y afianza al grupo que hegemoniza el Estado y que tendrá un rol clave en la implementación.

3. Análisis de la política pública como herramienta discursiva: “del dicho al hecho”

Para analizar las políticas públicas es importante distinguir sus dos niveles, el nivel discursivo y el nivel práctico, es decir, su implementación concreta. Sin embargo, al analizar la política como discurso es importante no autonomizar estos niveles, pues al “decir” también se “hace”, se construye la realidad social. En este sentido, el discurso es un llamado o posicionamiento de actores para que participen del proceso y es, también, un análisis o lectura de la realidad social, a partir de la cual es posible ver la distribución del poder y cómo desde el Estado se interpreta la normatividad social. Cuando el Estado habla busca ordenar, estableciendo, configurando o reconfigurando las jerarquías sociales, y la base de legitimidad de este discurso se sustenta en buena medida en su consonancia con la distribución del poder social.

Para analizar la dimensión simbólica del discurso estatal, se entenderá la política pública como una herramienta. Una herramienta discursiva cuyo estudio tiene sentido sólo cuando se mantiene vinculada a la realidad concreta, es decir, a la estructura social; siguiendo la conceptualización teórica objetivista de Pierre Bourdieu (1993), todo discurso contiene trazos de la estructura social, la expresa y permite su reproducción. Por lo mismo, su análisis permite visualizar y comprender las condiciones históricas de su reproducción y las relaciones objetivas que estructuran las prácticas y las representaciones⁷.

El discurso estatal, en esta perspectiva, es resultado del conflicto y negociación de los diferentes grupos sociales con representación dentro del aparato público, convirtiéndose en un buen reflejo de la distribución del poder en la sociedad y de la jerarquía social imperante. En este sentido, la política pública como discurso, legítimo y legitimante, al hablarle a la sociedad enuncia y adhiere a las jerarquías y al orden

⁷ El objetivismo Bourdieusiano supone una ruptura con la experiencia inmediata, poniendo entre paréntesis la experiencia primera del mundo social y que se esfuerza por dilucidar las estructuras y los principios, inaccesibles a la observación inmediata. Por lo mismo, en el discurso él se opone a todas las formas de análisis “semiótico” o “semiológico” que se inspiren en Saussure, reprochándole su carácter puramente interno, centrado en la constitución interna del texto o del cuerpo del texto en detrimento de las condiciones históricas de su reproducción.

social vigente. Por esto, al analizarla es posible acceder en primer lugar a una caracterización de la estructura social que se pretende remodelar, develando la lectura que desde el Estado se hace de las condiciones históricas y de las legitimidades sociales imperantes. Este diagnóstico o caracterización de los marcos interpretativos o imaginarios sociales son un buen reflejo de lo que llamaremos **moral social**.

En segundo lugar, este discurso pasa de “la adhesión al orden establecido” a la promesa, a la expresión del esquema que el Estado quiere construir, que no es más que el proyecto social del grupo hegemónico que lidera la estructura del Estado. Esta visión-misión, que conceptualizaremos como **ethos estatal**, es resultado de un proceso de pugna y negociación interna que se resuelve a partir de la distribución de poder y de roles al conjunto de los grupos sociales implicados en la acción, y donde un grupo o sector logra imponerse sin por ello eliminar a sus contrincantes. Por lo mismo, este grupo hegemónico articula un discurso de alianzas y competencias que es parte de la política pública. En esta fase, la política como discurso estatal ordena posiciones y atribuye funciones a los diversos sectores sociales involucrados en la acción, sellando el nuevo pacto con la enunciación del acuerdo. Este tercer elemento discursivo de la política pública, es lo que llamaremos **discurso político**, pues desde él es posible leer el reordenamiento en la distribución de poder, la legitimidad, la integración y la regulación de los grupos sociales que desde el Estado se ha consensuado.

4. Ethos estatal

La política pública como herramienta discursiva contiene diversos elementos, que en su conjunto logran articular la legitimidad que valida la acción estatal. Un primer elemento se refiere a quién habla, al emisor, y a cuáles son las fuentes de su autoridad y de su legitimidad. Esto, en una visión del Estado imbricado con la sociedad y de las políticas públicas como arena de conflicto, significa centrar el análisis en el discurso de los ganadores de esta disputa, es decir, en el grupo hegemónico dentro del conflicto interno del aparato estatal⁸ (y donde la primera fuente de legitimidad viene de esa victoria, de la victoria por sobre otros grupos sociales con representación en el Estado).

⁸ En esta perspectiva, el Estado no es considerado como el soporte de un solo grupo social, rompiendo con el mito tecno-burocrático, sino que se analiza como el punto de apoyo (espacio de disputa) de un conjunto de grupos con intereses y perspectivas contradictorias. Por lo mismo, en su acción estos grupos tenderán a jugar la carta de la diferenciación en nombre del interés público que ellos pretenden encarnar (Jobert. B. 2004. Pag. 39).

Para analizar este primer elemento, es fundamental considerar la construcción de la autoridad o del discurso de autoridad, que busca embestir de legitimidad al grupo que lidera el aparato del Estado. La autoridad⁹, como una construcción simbólica, es entendida como la “capacidad estatutariamente reconocida” de emitir un discurso de carácter oficial, es decir, un discurso digno de crédito. En este sentido, la autoridad es la capacidad del Estado para modular su imagen en función de una serie de valores sociales y expectativas comunes, que le permiten “bajo la apariencia de decir qué es el Estado, hacer al Estado diciendo lo que debería ser” (Bourdieu, P. 1993, pag.61). En este ejercicio, el grupo que hegemoniza la acción del Estado se transforma en su voz “oficial”.

El discurso de autoridad es, en este sentido, una mediación entre el conjunto de imágenes autoasignadas, que hacen al grupo digno de atención, y las expectativas o demandas sociales por las que este grupo se siente interpelado. El resultado final es una imagen modelada en función de una serie de valores sociales que son autoadjudicados, es decir, reconocidos como propios. Por el carácter dual de esta construcción, utilizaremos la noción de “ethos”¹⁰ para conceptualizarla, así, entenderemos por “ethos estatal” el conjunto de ideas y creencias que se construyen y cambian al interior del sistema público administrativo, demarcando el alcance de las responsabilidades sociales y “la forma propia de ser, de pensar y de actuar del Estado” (Raposo, A. 2001).

El “**ethos estatal**”, materializado en los discursos oficiales, es en esta perspectiva el elemento principal para discernir los objetivos explícitos de la acción pública (Jobert, B. 2001, pag.98), pues ellos permiten caracterizar el poder simbólico del grupo que hegemoniza o lidera el aparato del Estado, y que tiene como base su capacidad “de hacer creer en su legitimidad a los individuos que somete y a los que ejercen este poder” (Bourdieu, P. 1993, pag.40). De este discurso, que se levanta como un deber autoasignado, es posible desprender una caracterización del grupo que hegemoniza la acción estatal y del rol que, en su visión, el Estado debe cumplir para el conjunto de la sociedad. Es decir, el “ethos estatal”, como uno de los elementos de la

⁹ En los regímenes democráticos, la primera fuente de autoridad estatal es la competencia electoral; es ella la primera fuente de legitimidad para ejercer el liderazgo del aparato del Estado. Sin embargo, esto no debe ocultar los conflictos y disputas que conlleva el ejercicio del poder.

¹⁰ La discusión aristotélica del concepto de ethos pone al centro del debate el tema de la moral del orador. En nuestra perspectiva, para el análisis de las políticas públicas el elemento central es la legitimidad, que se asocia a la capacidad del orador (Estado) de modelar su imagen en función de una serie de valores y creencias positivas que le adjudica a su auditorio (Sociedad).

política pública, contiene la definición del rol del Estado asignado por el grupo hegemónico y el discurso de este grupo sobre (y para) sí mismo¹¹.

Sin embargo, este discurso se sostiene sobre un conjunto de representaciones colectivas comunes, indispensables para el intercambio, y no sobre un fundamento ético unívoco, pues los grupos humanos que participan en la construcción del “ethos público” no definen su accionar en función de normas políticas superiores (idea general de bien común) o por relaciones de poder internas, sino por la defensa de sus posiciones e intereses dentro de la estructura social. Es por ello, que no basta con el análisis de la política pública como discurso de autoridad para comprender lo que está en juego, sino que es necesario incorporar dos elementos claves en esta mirada: el cambio en la distribución de poder entre actores y la reasignación de recursos que la política genera. Sin embargo, esto no debe ocultar que las políticas públicas no se determinan únicamente en función de un medio ambiente externo, o por una demanda social, sino que ellas deben tomar en cuenta un medio ambiente interno, estructurado por mecanismos específicos de legitimación y de regulación (Jobert, B. 2004)

5. El Discurso político

La política pública, como discurso y acción, es resultado de un proceso de pugna y negociación dentro del aparato del Estado, que se resuelve a partir de la redistribución de poder y de roles al conjunto de los grupos sociales implicados. En este marco, es importante constatar que los actores de las políticas públicas son actores colectivos, que se mueven en interacción con otros actores en un sistema de reglas institucionales, donde cada actor se sostiene a partir de una coalición interna, que articula a partir de la representación o alianza a grupos sociales que ocupan posiciones diferentes en la estructura social. Así, al abordarla como una herramienta discursiva y analizar el primer elemento, conceptualizado como “ethos estatal”, es posible acceder a la autodefinición del grupo social hegemónico. Sin embargo, su hegemonía o liderazgo se da en distintos grados, nunca es imposición absoluta. Por lo mismo, este grupo hegemónico, para viabilizar su acción, debe articular un discurso de alianzas, competencias y contención que, en esta perspectiva, es un segundo elemento de análisis de la política pública.

¹¹ La definición de «ethos discursivo» contiene esta idea, de un emisor que habla a nombre de un colectivo, un grupo social, profesional o económico, que a su vez, está asociado a un mundo ético-valórico, fácilmente reconocible y caracterizable. (Maigneueau, D. 2002)

Este segundo elemento que conceptualizaremos como **“discurso político”**, es la enunciación del acuerdo, que en términos concretos se manifiesta en la acción estatal¹². En este discurso se ordenan posiciones y atribuyen funciones a los diversos sectores sociales involucrados en la acción, sellando el nuevo pacto y viabilizando la acción con la enunciación del acuerdo. Este acuerdo será considerado legítimo si el grupo hegemónico cuenta con la autoridad para implementarlo y tendrá viabilidad si el reordenamiento que propone es un buen reflejo de la distribución de poder y de la jerarquía social imperante. Este elemento es clave para comprender los procesos de implementación de la política, pues de estas condiciones depende su viabilidad y la capacidad de mantener los acuerdos durante el proceso de ejecución.

El discurso político enuncia el reordenamiento de la distribución de poder y la integración o regulación de grupos sociales que desde el Estado se ha consensuado. Así, cuando el Estado habla busca ordenar, estableciendo, configurando o reconfigurando las jerarquías sociales. Es desde este discurso que la autoridad del Estado interviene en los colectivos, instituyendo identidades, invistiendo (investidura), haciendo conocida y reconocida una diferencia (preexistente o no) por el agente investido y por los otros (Bourdieu, P. 2001). Al mismo tiempo, este discurso establece fronteras, fronteras mágicas entre los “elegidos y los excluidos”, de donde se derivan al mismo tiempo mandatos de conducta, de ser y de deber ser¹³.

¹² La política pública es resultado del acuerdo entre los grupos sociales que tienen poder dentro de la estructura del Estado. La noción de acuerdo no implica la ausencia de conflicto y negociación, de ganadores y perdedores, sino más bien la redistribución de poder acorde con los cambios en la estructura y jerarquía social. Los dos elementos señalados anteriormente, “ethos estatal” y “discurso político”, son coincidentes con la matriz analítica propuesta por Pierre Bourdieu. Para este autor, el discurso político se estructura en dos niveles o estatus, un primer nivel interno que alude a la pugna dentro del aparato estatal, a la competencia entre los grupos con representación en el Estado, a la configuración de sus posiciones y relaciones. En este análisis nos centramos en el discurso del grupo hegemónico para conceptualizar el “ethos estatal” y lo entendemos como el resultado de la pugna interna. El segundo nivel descrito por Bourdieu es el estatus discursivo ideológico que interpela a los grupos que están fuera del aparato estatal, donde se refleja la dependencia del Estado respecto de la esfera más amplia de posiciones, grupos y de procesos sociales. Este nivel, vinculado a la dependencia externa de la acción pública, refleja el carácter contradictorio y el dilema que enfrenta el político; que por una parte debe negociar con los grupos de poder poseedores de recursos, que dominan en otro campo social, para su acción; y por otra parte debe encontrar formulas que satisfagan a los distintos grupos sociales. En este nivel es posible visualizar las alianzas, concertación y la confianza que desde el Estado se construye con los grupos sin representación dentro del aparato, pero con legitimidad social en sus demandas. Este estatus, para Bourdieu, enuncia las representaciones de pueblo, es decir, las interpelaciones a los grupos sociales que busca intervenir o “beneficiar” la política.

¹³ La institución de una identidad, que puede ser de un título de nobleza o de un estigma, no es solo nombrar, sino la imposición de un nombre, es decir, de una esencia

En este sentido, siguiendo lo propuesto por Jobert, es posible distinguir dos funciones de las políticas públicas, pues si bien ellas tienen como objetivo final la cohesión social y la integración¹⁴, esta se alcanza a partir de dos mecanismos, como son: la legitimación y la regulación, donde su uso depende de la relación que desde el Estado se establezca con el grupo social implicado por la política. Así, la política tendrá como función la legitimación de un grupo social cuando su objetivo sea la integración social, es decir, cuando ella busque mantener y reivindicar la identidad social de ese colectivo tal como es vivida por los sujetos. En este sentido, la función de *legitimidad* impacta en la generación y validación de actores o grupos sociales, relacionándose directamente con la distribución de las legitimidades en el conjunto de la sociedad, tanto en el plano discursivo, como en la viabilidad y pertinencia de la acción colectiva. De manera similar, la política tendrá como función la *regulación* cuando el objetivo sea la integración sistémica, es decir, mantener y manejar dentro de sus límites la complejidad de un grupo social, tornando compatible su identidad, acciones y demandas con el sistema. La función de regulación incide en la conformación y articulación de los grupos sociales, donde a partir del disciplinamiento y la contención se busca mantener el equilibrio del sistema. En síntesis, estas funciones tienen directa relación con el rol que juega el Estado y las políticas públicas, de manera específica, en la politización de los conflictos, la articulación y la capacidad de movilizarse de los grupos sociales. Para comprender la diferencia entre ambas funciones es clave analizar la conceptualización del "sujeto-objeto" de la política y cómo desde ella se estructuran sus márgenes de acción. Así, utilizando un ejemplo polar se puede ver que, mientras la función de legitimidad conceptualiza a un sujeto digno de compasión como "vulnerado", la función de regulación argumenta la contención o represión de un grupo o un sujeto social definido como "vandálico".

Con el discurso político, el Estado busca ordenar y consensuar la intervención, asignando atribuciones, roles y responsabilidades a los diversos grupos sociales involucrados. En este discurso se combina la competencia interna entre los grupos sociales que tienen presencia dentro Estado y la búsqueda de confianza externa con los grupos que tienen poder en otras esferas y que darán viabilidad a la intervención pública. Sin embargo, el gran receptor de la política pública como

social. Asignar una esencia, una competencia, es imponer un derecho de ser que es un deber ser. "Instituer, donner une définition sociale, une identité, c'est aussi imposer des limites et "noblesse oblige" (Bourdieu, P. 2001. pag.179).

¹⁴ La cohesión social para Jobert se relaciona con la capacidad, especialmente del Estado, de contener en ciertos límites la diferencia, la rivalidad y el conflicto. Todos ellos elementos esenciales de la vida social. (Jobert, B. 1987)

discurso es la sociedad en su conjunto, pues es en ella donde se construye la legitimidad para la intervención.

Así, mientras el "ethos estatal" coordina y afianza al grupo que lidera el aparato del Estado y el discurso político busca construir la viabilidad de la intervención, existe un tercer elemento discursivo, construido a partir de la apelación a la moral social imperante, que busca la aprobación generalizada de la acción estatal. Este discurso es una apelación al nosotros, sin divisiones de grupos o separación entre Estado y sociedad, y persigue la generación del "cemento" que une a la sociedad.

6. El discurso moral: Moral social o imaginario colectivo

La política pública como configuración semántica, elaborada en un momento histórico determinado, tiene por objetivo convertirse en un descriptor autorizado de los problemas sociales y, al mismo tiempo, en el portador de las soluciones. Para ello los agentes estatales deben justificar su acción en función de valores y de símbolos que los sobrepasan (Jobert, B. 2004). Así, este discurso tiene por objetivo legitimar la intervención apelando al consenso respecto a determinados "problemas sociales", temas que son reconocidos por el conjunto de la sociedad como conflictivos y que requieren intervención. Por lo mismo, es un discurso basado en el estatus quo, que recoge lo que existe, pero que, sin embargo, sirve de base para gatillar procesos de cambio social, y donde el Estado juega un rol clave, específicamente en la definición del imaginario simbólico que está en permanente construcción¹⁵.

Al analizar la apelación a la moral social, es posible caracterizar a la sociedad y a la demanda por intervención estatal, distinguiendo los temas sensibles y los consensos morales de lo tolerable y de lo intolerable¹⁶. En este sentido, la política pública como herramienta discursiva permite visualizar la representación que el orador, el Estado, tiene del público, la sociedad, y la construcción que hace de ella.

La construcción discursiva de la moral social, que se realiza desde el Estado, se fundamenta en la lectura de las estructuras mentales (o

¹⁵ Es la reflexibilidad de la sociedad sobre ella misma la que permite la emergencia de categorías cognitivas, lógicas y morales, y que le donan, finalmente, su eficiencia causal (Pharo, P. 2004)

¹⁶ Para Didier Fassin la construcción de lo intolerable es un acto político que se realiza por una parte en base a la apelación a principios morales y, por otra a la vida y a la humanidad. Ambos elementos se convierten en el fundamento y la justificación de la acción política global. Lo intolerable fija o establece un límite que de ser traspasado transgrede no sólo la moral colectiva, sino también la ética colectiva (Fassin, D. 2006).

estructuras estructurantes¹⁷), es decir, de lo que se considera verdadero (dimensión cognitiva) y de lo que se considera justo (dimensión normativa), y donde el aparato público ejerce una acción formativa al incidir en todas las obligaciones, derechos y deberes, que impone uniformemente al conjunto de agentes (Bourdieu, P. 1993). Sin embargo, esto no debe ocultar la existencia de distintos niveles de autonomía en los actores, la que les permite cambiar las estructuras, incidiendo en la producción e imposición de los cuadros cognitivos y normativos¹⁸.

El discurso moral que es parte de la política pública en tanto apelación a lo establecido, no debe ocultar la dimensión dinámica de la acción pública, es decir, su incidencia en el cambio social¹⁹. Esto plantea, para el análisis de las políticas, el desafío de combinar la “realidad trascendente” de las estructuras con las prácticas de los agentes que contribuyen a “hacer el tiempo del mundo”, considerando el peso de las instituciones en la capacidad de los actores para desmarcarse de los esquemas mentales u organizacionales existentes (conceptualizada como “path dependence” por D. North o como “poids du passé” para la escuela francesa).

La posibilidad de los actores de incidir en la definición de estos esquemas está en directa relación con el lugar que ocupan en la

¹⁷ Las estructuras estructurantes son formas históricamente constituidas, y por lo mismo arbitrarias, en el sentido sausseriano. En las sociedades diferenciadas, el Estado puede imponer e inculcar de manera universal, en un determinado territorio, un *nomos* (de nemo, compartir, dividir), es decir, como un principio de visión común de estructuras cognitivas y evaluativas idénticas o semejantes. Estas estructuras se construyen de hecho en el fundamento de un *conformismo lógico* o *conformismo moral* (expresiones de Durkheim), como un acuerdo tácito, prereflexivo e inmediato sobre el sentido del mundo que es, para el principio de la experiencia del mundo, como “mundo de sentido común”.

¹⁸ Al admitir que la autonomía de los actores está limitada por cierto número de estructuras- que se expresan en los cuadros cognitivos y normativos- se comprende que esta situación tiene como base relaciones asimétricas para los diferentes grupos sociales en función de su posicionamiento.

¹⁹ Para Bruno Jobert (2004) el cambio en la acción pública es concebido como un proceso aleatorio, producto de interacciones complejas y que se produce porque las políticas muchas veces son obligadas al cambio por transformaciones estructurales que escapan al dominio de los actores implicados. La demanda por intervención estatal se fundamenta en dos ámbitos, siendo el primero el surgimiento de tensiones sociales producto de un desajuste entre la expectativa social y la oferta pública. Un segundo ámbito es la definición de problemas públicos, que se vincula más a la dimensión cognitiva, es decir, a lo que el saber y conocimiento considera como posible. En este trabajo, el foco está puesto en la dimensión normativa, donde un elemento clave es la expectativa social, ligada al primer ámbito de la intervención del Estado, pues ella se sustenta en la moral social.

estructura de poder, y por lo mismo, parafraseando a Bruno Jobert, la política pública refleja la visión del mundo de los grupos dominantes y, donde su estatus de dominante es resultado de su capacidad de expresar "la verdad del mundo" en una época determinada. Sin embargo, al conceptualizar las políticas públicas como arenas o espacios de redefinición de aspectos que trasciende con creces los elementos materiales que ellas contienen, se abre un espacio de análisis de la implementación que abandona el modelo funcionalista y el estructuralista, que separa analíticamente la conceptualización de la implementación y las ideas de las estructuras. Además, ello permite superar enfoques que limitan la capacidad de comprender los procesos de redefinición de la política pública como algo que vaya más allá del mero pragmatismo de los tecnócratas.

7. A modo de conclusión:

Al incorporar la dimensión simbólica de las políticas públicas al análisis de la implementación, se busca avanzar en la conceptualización de un modelo comprensivo, que integre la acción y la interacción dentro de marcos interpretativos limitados y de estructuras sociales establecidas, pero que tienen como resultado el cambio social. En este sentido, el desafío está puesto en clarificar la delicada distinción de los elementos de transformación que existen dentro del discurso que se sustenta en lo establecido y que busca construir la viabilidad de la acción pública.

Sin tener por ambición el proponer recetas para la acción, de este análisis es posible extraer algunas lecciones para la implementación. La primera lección es que una política pública debe contener, en su fundamento discursivo, una buena lectura de la distribución del poder social, aún cuando ella busque modificarla. Es esa concordancia discursiva el primer paso para garantizar la viabilidad. Así, por ejemplo, si una política busca posicionar o hablar a nombre de un grupo social desvalido, es necesario que interpele y establezca alianzas con grupos sociales que tengan presencia dentro del Estado y peso en la estructura social para que asuman su representación. En este sentido, las propuestas de política que no interpelan a actores con cuotas de poder relevante en la estructura social, pueden definirse como acciones voluntaristas, que finalmente no son más que ejercicios retóricos y testimoniales.

Una segunda lección tiene que ver con la importancia del ethos estatal para la viabilidad de la política. Sus contenidos son claves para la configuración de un mandato unificador y de una mística movilizadora de los actores estatales. Una conceptualización potente del ethos estatal puede dotar a la acción pública de una épica que convierta la implementación de la política en una "epopeya".

Finalmente, y como una tercera lección, dentro del discurso político es importante, para el analista, considerar los desbordes que pueden generar las funciones de legitimidad y regulación de la política, pues con estas intervenciones el Estado genera procesos de los cuales no tiene el control total. En este sentido, y como lo propuso W. Mills hace cincuenta años, "el poder es una cosa y viene primero; la situación que el poder trae es cosa distinta y viene después" (1957. p. 248). Esta idea grafica lo incierto e indeterminado de la acción del Estado respecto a la promoción, creación y regulación de grupos sociales, pues a partir del discurso político puede abrir el acceso o legitimar la apertura del espacio político, pero no tiene todas las herramientas para monitorear y controlar su acción. Así, con el discurso político desde el Estado se genera un cambio en la correlación de poder, no sólo del "sujeto-objeto" de la política, sino de todos los grupos sociales involucrados en la acción. Sin embargo, esta transformación no se puede gobernar en toda su globalidad.

Bibliografía:

1. Raposo, Alfonso (2001) "Espacio urbano e ideología. El paradigma de la Corporación de la vivienda en la arquitectura habitacional chilena. 1953-1976". Ediciones Universidad Central. Santiago de Chile, 2001
2. Bermúdez, Nicolás (2007) LA NOCIÓN DE *ETHOS*: HISTORIA Y OPERATIVIDAD ANALÍTICA. Revista Tonos. Revista electrónica de Estudios Filológicos. Número 14, 2007. Argentina
3. Bourdieu, Pierre (1993) *Esprits d'Etat*. Revista *Actes de la Recherche* N° 96/97. París, 1993
4. Bourdieu, Pierre (2001) *Langage et pouvoir symbolique*. Editions Seuil. Paris, 2001
5. Fassin, Didier (2006) *Souffrir par le social, gouverner par l'écoute*. Une configuration sémantique de l'action publique. Revista *Politix* 2006/1, número° 73, pag. 137-157.
6. Jobert, Bruno (2005) *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. LOM Editores. Santiago de Chile 2005
7. Lechner, Norbert (1994) *Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo*. Revista *Nueva Sociedad*. Número 130 (Marzo-abril) 1994, pas. 32-43
8. Maingueneau, Dominique "Problèmes d'éthos". Revista *Pratiques*, número 113/114, 2002, pag. 55- 68.
9. Mills, Wright (1963) *La elite del poder*. Edición Fondo de Cultura Económica. Mexico, 1963.

10. Passy, Florence y Giugni, Marco. (2005) "Récits, imaginaires collectifs et formes d'action protestataire. *Une approche constructiviste de la contestation antiraciste*". *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 5-6, octobre-décembre 2005, p. 889-918.
11. Pharo, Patrick (2004) L'enquête en sociologie morale, *Revista L'Année sociologique* 2004/2, Vol. 54, p. 359-388.