

# LA DIMENSIÓN SIMBÓLICA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES: ESPACIO INVISIBILIZADO EN LA IMPLEMENTACIÓN

**Luis Carmona Silva**

MGPP - U. Chile

Correo electrónico: *luiscarmona.s@hotmail.com*

**Dra. Andrea Peroni**

Académica Universidad de Santiago de Chile

Correo electrónico: *andrea.peroni@usach.cl*

## ***Resumen***

*Se analiza el discurso de los actores involucrados en el diseño e implementación del programa “Acción en Comunidad” -sector Mina Caracoles, Chile-, con el fin de identificar intencionalidades subyacentes a la construcción de su dimensión simbólica. Para ello, se operacionalizaron las intencionalidades en cuatro racionalidades: técnica, políticas, burocrática y centrada en los destinatarios, mientras que el análisis de los objetivos del programa se estructuró bajo dos contenidos: latentes y manifiestos. La metodología de estudio fue cualitativa, a través de entrevistas en profundidad a siete actores involucrados en la gestión del programa. Su categorización correspondió al tipo de servicio humano, desarrollo de capacidades e inserción social. Los principales hallazgos indican que la baja formalización del programa, la indeterminación de sus resultados efectivos y la dependencia hacia las racionalidades discursivas, terminan por configurar un terreno apto para permear la acción Estatal, desde los diversos estadios de gestión e implementación.*

**Palabras clave:** *Intencionalidades subyacentes, dimensión simbólica, contenidos latentes, contenidos manifiestos, racionalidades discursivas, acción Estatal.*

## **Abstract**

*The discourse of the actors involved is analyzed in the design and implementation of the program "Acción en Comunidad" –sector Mina Caracoles, Chile-, in order to identify the underlying intentions in the construction of its symbolic dimension. For this operational the premeditations in four rationales: technique, policies, bureaucratic and target-focused, whereas the analyses of the objectives of the program were structured under two contents: latent and manifest. The methodology of the study was qualitative, through interviews in depth to seven actors involved in program management of the program. His categorization corresponded to the type of human service, development of capacities and social insertion. The principal findings indicate that the low formalization of the program, the indeterminacy of its effective results and the dependence towards the discursive rationalities, form a suitable path to penetrate the State action from de diverse stadium of management and implementation.*

**Key words:** *Underlying intentions, symbolic dimension, latent contents, manifest contents, state action, discursive rationalities.*

## Introducción

La existencia de diversas intencionalidades en los actores que participan en la política pública y su tensión con los marcos normativos, provocan una desarticulación en los fundamentos sustantivos de las políticas en su proceso de implementación; esta es la tesis central del presente artículo. De esta manera, se busca aportar a la resolución de problemas públicos y al proceso de toma de decisiones del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), por medio del análisis discursivo de gestores, ejecutores y usuarios del programa Acción en Comunidad. La elección del programa se respaldó en la categorización de Martínez Nogueira (2007), optando por el tipo de servicio humano, desarrollo de capacidades e inserción social<sup>1</sup>, debido a su alta personalización en función del destinatario y dependencia hacia elementos discursivos y/o simbólicos. Dicho componente forma parte de la oferta programática sobre habilitación social en Chile<sup>2</sup>, donde se puede observar las heterogeneidades y contingencias de las políticas, de acuerdo a la naturaleza de sus tareas y al nivel de interacción con los beneficiarios. Al entender la implementación de políticas sociales como un proceso de “consistencia propia”<sup>3</sup>, con riesgos rutinarios y circunstanciales que pueden llegar a afectar el éxito de la intervención Estatal, los cursos de acción de carácter simbólico resultan más propensos a sufrir desprolijidades en la preservación del sentido, la movilización de recursos y aportes técnicos. Mediante el análisis de la implementación en el caso de Mina Caracoles –Chile-, se demuestra cómo las acciones de carácter asociativo, no productivo, sufren una desarticulación en la resolución de sus fundamentos políticos, con posterior surgimiento de elementos comunitarios contrarios a los propósitos gubernamentales.

---

<sup>1</sup> “El objetivo de estos programas es producir una transformación significativa en el receptor. Sus acciones impactan sobre la totalidad de la persona, del grupo o de la comunidad, e intentan modificar sus condiciones a partir de la construcción de nuevas capacidades o la remoción de obstáculos para su expansión” (Martínez Nogueira, 2007, p. 90).

<sup>2</sup> El servicio cree y confía en las capacidades propias de las personas y les otorga oportunidades para desarrollarlas.

<sup>3</sup> Cortázar (2006) establece que no todo lo que ocurre en la implementación es derivación lógica de lo que se estipula en el diseño de la política.

En este sentido, la hipótesis sobre la vicariedad<sup>4</sup> (o suplencia) en las intencionalidades que inspiran las políticas, cobra sentido al poner en cuestión los principios manifiestos de la intervención, ligados a la búsqueda de equidad, habilitación o derecho comunitario.

El trabajo se expone en cuatro apartados: Primero se construye un marco teórico que da forma y consolida la visión simbólica, categoría clave para el análisis posterior. Luego, se trabaja el marco metodológico, a fin de explicar la muestra y técnicas de análisis. Tercero, se discuten los principales hallazgos y conclusiones, a fin de entregar recomendaciones a los organismos pertinentes, aportando al perfeccionamiento de sus procesos.

## **Las Políticas Públicas, Su Implementación y Otros Factores: Un Marco Teórico - Conceptual Sobre Sus Alcances**

### **Fundamentos de política pública**

Diversos autores han dado forma al término “política pública”, siendo concebido como un curso de acción (Lahera, 2002) o acción colectiva intencional (Aguilar, 1996), donde sus objetivos están determinados por los valores públicos o por los múltiples problemas que afectan a las sociedades actuales (Subirat y Gomá, 1998). Sin embargo, estas definiciones entendidas desde el proceso, no logran darle soporte a un planteamiento más bien abstracto. Así Dye (1992) aporta al debate conceptual proponiendo una definición de las Public Policy relacionada con aquello que el gobierno hace o deja de hacer. Para el caso del presente artículo se realizará la apropiación de los postulados de Dye y se complementará su explicación a partir de los aportes de Jobert (2004), “donde el Estado no es únicamente una herramienta de reducción de tensiones y de conflictos provenientes de una sociedad que le sería externa, sino que se convierte en el teatro y la trama de esos conflictos” (Jobert, 2004. En Pérez, 2010, p. 1).

---

<sup>4</sup> Esta Hipótesis se construye a partir de Martínez Nogueira (2007), quien explica que los programas de un carácter más bien expresivo, que constituyen una forma de exteriorizar y afirmar valores, son susceptibles de manipulación simbólica, sus contenidos manifiestos no siempre son expresión plena de las intencionalidades que los inspiran y pueden ser representaciones vicarias de la equidad o la justicia.

Establecida la manera en que se entenderán las políticas públicas, lo siguiente es definir –coherentemente- la forma en que se visualizará el proceso de implementación de políticas o programas sociales<sup>5</sup>.

Si la elaboración es un curso que en ningún caso logra asegurar el orden en el proceso, ni menos calcular la interacción de las racionalidades que en él puedan desembocar (Lindblom, 1991), su implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo, elusivo y conflictivo, tornándose casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva (Villanueva, 1992). Aceptado el hecho de que las decisiones resultan de un proceso negociado y bajo ciertos marcos institucionales, las políticas o programas no reflejarán la supuesta omnisciencia de los tecnócratas esclarecidos, sino que representarán la depuración de intereses legítimos, entre ellas, la del propio gobierno (Cardoso, 2003. En Stein, 2006). En este punto las voluntades se cristalizan en los fundamentos, objetivos o finalidades. Respecto a la labor del gobierno, los programas en su conjunto son un cristal a través del cual pueden visualizarse las transformaciones de las relaciones entre el estado y la sociedad (Mendíaz, 2004). Actuar o no hacerlo determina un propósito, y de igual forma provocarán impactos o síntomas sobre los individuos o grupos que conforman determinada población objetivo. Tal impacto puede ser distinguido en palabras de Martínez Nogueira (2006), bajo dos producciones: instrumentales y simbólicas. Mientras que la dimensión instrumental se evoca al análisis de los insumos, la dimensión simbólica se encarga de pactar su sentido:

*“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 ciudadanos”* (Pérez, 2010, p. 3).

La llegada del Estado a la sociedad se realiza con bases a la resolución previa de estos discurso, debiendo existir una coherencia y coordinación entre el ente más cupular y los servicios más humildes. Los fundamentos son moldeados tanto en el proceso de elaboración como de implementación, siendo el cauce en su totalidad una línea de producción o construcción de su dimensión simbólica. Cuando hacemos referencia a lo

---

<sup>5</sup> Los programas sociales son un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos, que pueden diferenciarse por trabajar con poblaciones diferentes y/o utilizar distintas estrategias de intervención (Astorga y Facio, 2009).

“simbólico”, nos referimos según Bourdieu (1989), a algo distinto al *modus operandi*, sino más bien al *modus operandum*, a la estructura estructurada. La estructura estructurante estructuradas<sup>6</sup> trata de advertir cómo los sujetos comprenden el mundo y actúan en él. En sentido menos abstracto, sobre la relación del Estado y la sociedad, nos referimos a la palabra y su sentido, a los dichos que configuran, definen, delimitan y permean las acciones estatales y sociales (Bourdieu, 1993). Para Pierre Bourdieu los actos de sumisión y de manipulación simbólica están también en las relaciones de fuerza más brutales, siendo estos actos de obediencia, actos cognitivos, de principios y división. En un campo dicotómico entre las características de la intervención y gestión estatal, “la política pública reúne 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” (Pérez, 2010, p.4). La implementación adjunta dos niveles: práctico y discursivo. Es necesario no atomizar estos niveles, pues al “decir” también se “Hace”, de esta manera se contruye realidad social (Pérez, 2010). El discurso estatal es resultado de una negociación previa (Lindblom, 1991; Cardoso, 2003; BID, 2006; Martínez Nogueira 2006), y siguiendo las ideas de Pérez (2010), esta negociación es reflejo de los grupos sociales con representación y jerarquía social imperante. De igual forma, sugiere Pérez, la política como discurso legítimo y legitimante, en el nexo con la sociedad, adhiere al actual ordenamiento social. En consecuencia existe una estructura social que se quiere remodelar, que se ha entendido como **Moral Social**<sup>7</sup>. Luego de la adhesión, el Estado propone proyectar un concepto, que a saber es el reflejo del proyecto social que el grupo hegemónico quiere imponer. A esto se le conoce como **Ethos Estatal**. Por último la construcción del **discurso político** busca el consenso en torno al nuevo acuerdo establecido. Por consiguiente, todo proceso de implementación, más allá de sus fundamentos o de las características instrumentales o simbólicas que lo respalden, se mueve dentro de un marco institucional cual hoja de ruta a obedecer.

---

<sup>6</sup> “Cuando Bourdieu aborda antropológicamente lo cultural, maneja la noción de “habitus”, entendido este como “sistemas de disposiciones duraderas y transmisibles, estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes” (Cucho, 1999, p. 235). Mientras que la estructura implica un proceso de interiorización de lo social, lo estructurante funciona como creador de prácticas culturales y representaciones.

<sup>7</sup> Pérez (2010) recomienda que sea concebida como el diagnóstico o la caracterización de los marcos interpretativos o imaginarios sociales.

## Marco Institucional

El marco institucional es una condición *sine qua non* para la canalización efectiva de los propósitos gubernamentales. Cuando se habla de marco institucional o institucionalismo, inevitablemente surgen variaciones epistemológicas y ontológicas, que hacen a la discusión teórica realmente extensa y compleja. Cada uno de estos aportes proponen implícitamente diferentes presupuestos respecto a “la capacidad de reflexión e intencionalidad del actor y, por lo tanto, de la influencia de las instituciones en el resultado de sus fundamentos político” (Zurbriggen, 2006, p. 67).

En los enfoques predominantes es posible encontrar, por un lado, a los racionalistas (Ver: Marsh y Olsen, 1984; Peters, 2003), quienes entienden al agente como principal modelador de las instituciones, con bases a su interés personal y maximizador. En contraposición a ellos, los estructuralistas “hacen prevalecer el condicionante de la estructura que se despliega sin que los agentes (individual o colectivamente) puedan controlarla” (Zurbriggen, 2006, p. 68). No obstante, dichos enfoques limitaron el análisis de diversas disciplinas, encasillando escuelas y aportes académicos. Con el fin de buscar su integración, March y Stoke (2003) matizaron los componentes “agente” y “estructura”, suponiendo que los sujetos no obedecen aisladamente a su cultura ya las reglas establecidas. Esta concepción relacional es tomada y potenciada por Scharpf (1997), con el objetivo de poner atención en el institucionalismo centrado en los actores. El enfoque analiza el nivel micro, detallando el modelo de preferencias y percepciones. “Se destaca la incidencia que tienen las instituciones, por un lado, sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de actores individuales o colectivos y, por otro, sobre las formas en que estos actores interactúan” (Zurbriggen, 2006, p. 74). Por lo tanto, se convierten las instituciones en modeladoras de información para influir en las decisiones de los actores. Se acentúa el hecho que los resultados de las políticas no son solo un simple cumplimiento de reglas institucionales, sino que son producto de una intencionalidad interna del actor que busca acercarse a los resultados preconcebidos (Zurbriggen, 2006). A partir de estas condiciones, se elabora una explicación de las políticas pública:

*“Cada actor está institucionalmente constituido, pues emerge basado en reglas preexistentes. Tales reglas no sólo habilitan su constitución, sino que son las que*

*aseguran su permanencia y actuación. Así definen criterios de membrecía, recursos disponibles, la esfera de sus actividades legítimas, el alcance de sus representantes, inclusive sus principios rectores. Las instituciones no sólo operan como facilitadores de elecciones posibles, sino que también delimitan cómo debe evaluar el actor implicado en los resultados de tales elecciones y determinan, de esta forma, las preferencias del actor respecto a las alternativas posibles” (Scharpf, 1997, p. 39)*

Las implicancias de elegir este enfoque para estudiar la implementación de políticas públicas, recae en la capacidad de entrar a la caja negra, desagregar la capacidad estatal y comprender que los actores que ahí trabajan están restringidos por un marco institucional, pero que a pesar de aquello tienen pequeños espacios donde sembrar sus intencionalidades individuales.

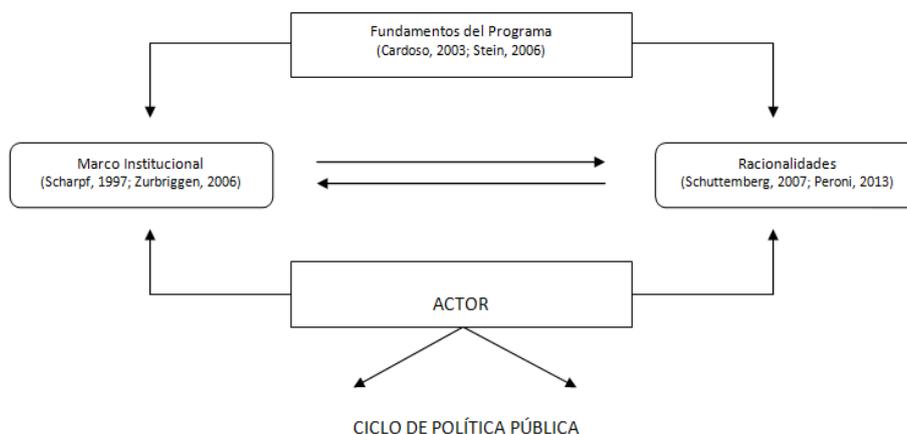
*“Sin embargo, las instituciones no influyen en las decisiones de una manera determinista, puesto que siempre existen distintas posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas y estratégicas” (Scharpf, 1997, p. 39-42).*

De esta forma, ¿cómo se logra identificar la intencionalidad interna de los actores involucrados?

## **Racionalidades**

La respuesta se halla en los postulados de Schuttemberg (2007), quien propone reconocer en los funcionarios públicos al menos tres tipos de racionalidades: Racionalidad Técnica, Racionalidad Política y Racionalidad Burocrática. Al igual que Peroni (2013) se agregará la racionalidad orientada al destinatario. Bajo la explicación de la autora, la primera pone esmero al “basamento” científico de la intervención, procurando por los aspectos teóricos y metodológicos. La segunda, se preocupa en la acumulación de poder, estando las decisiones vinculadas a un contexto político y a espera de un rédito político ex post. Por su parte la racionalidad burocrática se rige bajo reglas abstractas y la división del trabajo con el objeto de preservar su previsibilidad y transparencia. Por último, la racionalidad orientada al destinatario se enfoca en atender los intereses y necesidades de los beneficiarios de la intervención (Peroni, 2013).

## Mapa Conceptual



Fuente: Elaboración propia.

## Método

Establece Babbie (1996), que la investigación social puede tener muchos propósitos. Entre ellos existen tres que sobresalen en utilidad y uso: de exploración, descripción y explicación. En este sentido, el presente estudio tomará un carácter descriptivo debido a la escasa producción científica en cuanto a la vinculación de las intencionalidades de los actores involucrados en la gestión, con el cuerpo simbólico de un programa o política en su proceso de implementación. De igual forma se cree necesario agregar que este artículo tiene rasgos explicativos, ya que pretende reconstruir un proceso determinado de gestión e implementación. Para escoger la metodología, el objeto de estudio es determinante en dicha decisión (Álvarez y Cancino, 2014). Juzgando por el carácter de la intervención y de los objetos analizados, la metodología seleccionada será de carácter cualitativo, ya que permite basarse en una filosofía constructivista, relativa a la estrategia de investigación de estudio de caso y el análisis de discurso. Aquello permitirá superar la acción del lenguaje, en un esfuerzo por reconocer intencionalidades y/o racionalidades. Es decir, los discursos pueden ser sintomáticos y son esos síntomas los que se deben examinar. El movimiento se genera en el orden de los significados y sus reglas de significación y de la acción que a través de éstos se realiza (Santander, 2011). Tal análisis será sometido a una muestra obtenida con el método de bola de nieve. Es imperioso aclarar que para el caso de la muestra

correspondiente a los gestores<sup>8</sup>, su selección fue inminente al ser las únicas dos personas encargadas del diseño y gestión del programa. El resto de las muestras se desglosa de la siguiente manera: para quienes se encargan de ejecutar el programa en terreno, en esta oportunidad labor encargada a la ONG “Trama Rural”, se decidió utilizar una muestra equivalente a dos profesionales. Por último, se aumentó la cifra de individuos a tres para el caso de los beneficiados, con el objeto de obtener una información más precisa. La cantidad total de entrevistados es explicada por: 1) el tiempo y recursos que disponen los investigadores para la producción de información. 2) como sugiere Tylor y Bogan (1987): más allá del número de intervenciones, lo importante son las potencialidades de los objetos estudiados y así lograr las pretensiones del policy paper. 3) respecto a los beneficiados, se buscó ser coherente a los objetivos del programa Acción en Comunidad, por lo que un criterio a respetar fue la nula participación de los entrevistados en junta vecinales y/o organizaciones politizadas.

El programa analizado lleva la etiqueta “**Acción en comunidad**”<sup>9</sup> y corresponde al componente de habilitación social de personas vulnerables, el cual se enmarca en una política global de superación de la pobreza. La misión del FOSIS es liderar estrategias de superación de la pobreza y vulnerabilidad de personas, familias y comunidades, contribuyendo a la disminución de desigualdades de manera innovadora y participativa (FOSIS, 2015). Los objetivos del programa son coherentes a la planificación estratégica del servicio y buscan disminuir las vulnerabilidades de familias en extrema pobreza, **activando sus capacidades humanas**. Su intervención incorpora dos ejes: uno relacionado a la **formación comunitaria** y el otro al financiamiento de proyectos comunes. El programa propiamente tal puede diferenciarse en dos acciones: Aquellas orientadas a comunidades totalmente desarticuladas y hacia aquellas con un grado de articulación, en miras a la autogestión. Es un programa no postulable, por lo que la elección de las comunidades beneficiadas se realiza bajo el mecanismo de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL), mesa donde participan múltiples actores locales, regionales y de FOSIS central. La cobertura está definida para 25 familias, condición

---

<sup>8</sup> Profesionalmente, el gestor del programa se encarga de promover temáticas sociales particulares, con el fin de sintetizar problemas públicos y darle solución. En esta oportunidad, son quienes idearon y coordinan el programa “Acción en Comunidad”. Para el caso de los ejecutores, se les encomienda la tarea de llevar el programa al lugar de implementación con el fin de cumplir sus objetivos.

<sup>9</sup> El trabajo de campo se realizó en “Mina Caracoles”, ubicada en la comuna de Rinconada de los Andes, a las cercanías de San Felipe - Chile. Las fechas de trabajo en campo oscilaron desde el 24 de septiembre del 2015, hasta el 3 de octubre del mismo año. La llegada a este caso fue gracias a la información otorgada por el FOSIS central, recomendando a los investigadores una comunidad que plasmaba los criterios de focalización (índices de pobreza, vulnerabilidad e intervención del municipio en la zona).

solo nominativa respecto a los requisitos que establece la Dirección de Presupuesto (DIPRES).

## **Hallazgos, Discusión y Resultados**

*“El pan y la sal, por partes iguales; los beneficios, cada uno los suyos”*

*(F. Dostoievski, Crimen y Castigo)*

En el siguiente aparato se presentarán de manera separadas las categorías encarnadas en cada objetivo específico.

## **Fundamentos del Programa**

Al ser el componente Acción en Comunidad una subcategoría de la habilitación social, instintivamente se deben identificar los perfiles programáticos que allí convergen. Juzgando por el grado de desarticulación y vulnerabilidad comunitaria de Mina Caracoles, se dispondrá de un curso de acción adecuado al contexto<sup>10</sup>, correspondiendo al tipo “primera instancia”. Se analizan los contenidos del programa a través de dos perspectivas: desde los contenidos latentes y los manifiestos. Así la comprensión de los fundamentos variará según la perspectiva con la que se examinen:

**Tras el foco del contenido latente**, el programa Acción en Comunidad busca disminuir la vulnerabilidades de ciertos grupos a través de la activación de sus capitales humanos (entre otros), transfiriendo herramientas para fomentar el trabajo colaborativos entre ellos. Tal acción adjunta la formación comunitaria y el financiamiento de proyectos comunitarios.

Por otra parte, y bajo el lente del **contenido manifiesto**, el programa acción en comunidad busca:

---

<sup>10</sup> Estos pueden ser de mayor complejidad y con mira a la autogestión, o bien inicial y con miras a la activación de capacidades (primera instancia).

*"Dos intereses del Estado [...] Que las organizaciones y los barrios sean mucho más aliados a la concertación después de estos procesos de trabajo comunitario (entonces el Estado cree que teniendo esta cercanía con las comunidades va a tener una mayor relación) [...] y porque se requiere que el Estado se visualice en los territorios, se visualice en los barrios, que se sienta también de nuevo esa cercanía y esa sensación de participación". (Gestor, FOSIS).*

En consecuencia, la dimensión más allá de lo instrumental, esta evocada a un objetivo político, donde el Estado a través de la "activación de las comunidades", busca desplegar el aparataje de símbolos y significancias, y visualizar las transformaciones en la relación entre el Estado y la sociedad.

*"Se hace política para destruir la vida en comunidad porque es peligrosa"*  
(Gestor, FOSIS).

*Los gestores del programa manejan los fundamentos con una aparente racionalidad política y reconocen los objetivos manifiestos tras la intervención, aunque eso signifique socavar el tejido social. No obstante, como se verá en el transcurso del análisis, los gestores tienen una racionalidad distinta, contraria al Ethos estatal, donde se re-diagnostica la moral social.*

Entendido los fundamentos manifiestos del programa Acción en Comunidad, se pasará a trabajar la primera categoría correspondiente al:

## **Marco Institucional**

Al detenernos en la identificación de los ejes centrales que el estado traspasa a los servicios o ministerios, es de esperar que la racionalidad de los funcionarios que las manipulan o receptan sea de carácter burocrático y/o técnico.

*"El Estado chileno lo que hace es definir sus prioridades políticas desde el gobierno central, esas se gatillan y se toman. Ellos definen desde el plan de gobierno cuáles son las políticas que son prioritarias y cuáles van a ser los énfasis... pero tú no tienes oportunidad para hacer una traducción más concreta de eso y nos está costando caro" (Gestor – FOSIS).*

Asumiendo que dicha manipulación otorga al programa estabilidad en sus bases, esta etapa se convierte en clave para la gestión. No obstante, el actor deja entrever una tensión desde el punto de vista de las jerarquías. Se expone una sensación insipiente de desventaja, de desprolijidad, debido a una mala lectura sistemática y recíproca de las capacidades.

*“Existe la teoría de los intersticios dentro de los servicios públicos... en esos intersticios tú tienes poder, puedes correr un poco las cosas, ponerlas más allá, o bien decir que no tienes poder y operarlas como vienen. Esos intersticios son los que tenemos que manejar pa’ que estas cosas vayan encontrado su camino (Gestor – FOSIS)*

Internalizada esa tensión, los gestores entienden el marco institucional como una burbuja no del todo limitadora. Si hacemos el nexo con la poca rigidez del programa planeado, se hace efectiva la hipótesis de que la gestión posee capacidad de introducir cambios más allá del instrumental. Esta ventana les da espacio a los gestores a permear la acción estatal.

*“Estamos moviéndonos en un aparato del Estado que tiene su condicionante y que dentro de esas uno puede ir abriendo espacios pa’ aprovecharlos pa’ lo que queremos hacer [...] Hay que ir introduciendo el bichito” (Gestores, FOSIS)*

¿Qué carga simbólica contiene dicho elemento?

El hecho de permear la acción estatal puede ser valorado y juzgado dependiendo en la vereda que el actor se encuentre respecto a los propósitos. En este caso permear es introducir al programa elementos extraños al cuerpo original.

## **Racionalidades**

La identificación de los elementos introducidos será a través del análisis de las racionalidades de los actores, considerando que el perfil del discurso terminará por pactarle un sentido al programa.

*“No puedes desde la intervención tomarlos, domesticarlos, es muy difícil; tú puedes creer que el Estado lo logró, el que interviene puede creer que lo logró[...] pero las personas pueden pensar, pueden tomar decisiones y puede ser que a uno no le gusten esas decisiones. O sea, yo creo que por eso no inyectan tantos recursos en estas cosas [...] porque en esto tú te metes en decisiones que son de otro, inclusive en la autogestión el otro toma decisiones. Tu tratas de darle marco, pero el marco siempre es el que ellos definen” (Gestor N°1)*

*“yo creo que las personas que viven en situación de pobreza, tienen la fortaleza de vivir en condiciones que todos los sectores medio y altos serían incapaces de desarrollar. Tienen estrategias y toda una forma de vida que desde acá son desconocidas. O sea, muchas veces llegamos como: “vamos a hacerle un plan de vida a la familia pobres para que puedan sobrevivir”... si hicieran caso a lo que nosotros le decimos se irían a la mierda! ellos tienen y conocen mucho mejor las redes y por eso que éstas movidas de sacar a los pobres de aquí y ponerlos allá, le rompen todo el tejido que ellos construyeron” (Gestor N°2)*

La racionalidad identificada es más bien orientada a los destinatarios. El análisis comparativo entre el discurso de ambos gestores nos ratifica dicha orientación, potenciada frente al beneficiario visto como individuo sujeto a derechos. Las capacidades técnicas burocráticas se ven sobrepasadas por un conocimiento y valoración de las comunidades y de sus vulnerabilidades. Los gestores interactúan bajo una dicotomía: se hacen parte del estado, reconocen los principios y estrategias de instrumentalización, pero se autoimponen el sentimiento moral de generar “empoderamiento” más que “pasividad”. A su vez, parece ser que las pretensiones del poder central fracasan frente a los propios marcos de los beneficiados. La evaluación previa de las cuales los gestores no pueden despojarse, genera la irrupción de sus propias estructuras estructurantes.

*“yo siento que este es un camino de vida, que ha sido bien vapuleado y que ha sido mirado en menos(...) pero que en el discurso te viste de que tienes temas participación y temas de comunidad, siempre. Entonces para el discurso somos súper participativos, miren por ejemplo este programa, pero en la práctica un*

*pelo de la cola no más. Yo siento que en el programa estamos en una pelea, de hecho nos recortaron el año pasado la mitad del presupuesto y la gallá es apática... esta – además- choriá con el Estado” (Gestor, FOSIS)*

La explicación a la sobre posición de este factor puede estar en la relación que los gestores construyeron frente a los *frames*, aunque siendo ellos su máxima representación. La noción utilitaria sobre el servicio entregado genera una desazón base que se cristaliza en los productos.

*“A nosotros nos miran muy en menos, de hecho nos llaman “diversión social”... como que no estamos en la innovación... “ustedes entretienen a la gente mientras nosotros hacemos las cosas en serio”” (Gestor, FOSIS)*

Esas tensiones llegan a tocar el terreno del menosprecio, obviando que la utilización del material simbólico es de máxima importancia. Así los actores respaldados de sus propios *habitus*<sup>11</sup> construyen un programa que se aleja del sentido manifiesto que el máximo poder encomendó, moviendo las fronteras de la acción hasta lo “autofragelante”. Es entonces cuando el traspaso hacia los ejecutores debería reproducir estas intencionalidades.

## **Ejecutores**

El relevo experimentado adjunta ciertas complejidades propias del proceso de implementación. Los gestores hacen entrega del “testimonio” a los ejecutores asumiendo que el arribo al destinatario será en el carril que ellos propusieron. Los ejecutores, a pesar de responder a los incontables mecanismos que buscan mantener los objetivos, tienen sus racionalidades, reciben, codifican los mensajes e imponen sus formas. Resulta significativo destacar que ellos son quienes se encuentran cara a cara con los destinatarios, son quienes interactúan y despliegan la poderosa herramienta del

---

<sup>11</sup> “Sistemas de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas para funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y representaciones que pueden estar objetivamente adaptadas a su fin, sin suponer la búsqueda consciente de fines y el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos, objetivamente “reguladas” y “regulares” sin ser el producto de la obediencia a reglas, y, a la vez que todo esto, colectivamente orquestadas sin ser producto de la acción organizadora de un director de orquesta” (Bourdieu, 2002: 93)

lenguaje. El mensaje en ningún momento es inocuo, la primera oración cruzada con el destinatario es la piedra angular para la construcción del aparato imaginario lleno de pretensiones.

*“Viene todo definido desde la misma licitación, digamos: los objetivos generales, la metodología, los objetivos específicos, las etapas, los plazos, entonces uno puede quizás plantear algunos ámbitos de innovación” (Ejecutoras, ONG).*

Los ejecutores muestran una racionalidad técnica-burocrática que determina la satisfactoria implementación de los insumos tangibles. En este marco, sólo se hace mención a los atributos latentes.

*“Entonces haces trabajo en terreno con la gente y validas que la gente es inteligente, que la gente es trabajadora, que la gente es creativa. Y que hay un montón de capacidades; que hay una desigualdad tremenda y que el sistema los destruye sistemáticamente [...] yo creo que después de tanto abuso como del asistencialismo y del ninguneo, la gente como que pierde la confianza de las capacidades que ellos mismos tienen” (Ejecutoras, ONG)*

Ya en la arena de lo simbólico, la reproducción de las estructuras que estructuraron el sentido del programa se hace efectiva, los ejecutores reciben la señal de los gestores y la reproducen a cabalidad. Es decir, el foco está orientado a los individuos, se asume su posición vulnerable, pero frente al sistema; se critican los cursos de acción que el Estado impone y se manifiesta la necesidad de posicionarlos.

*“En términos de visualizar a las personas como sujetos de derecho y yo creo que ahí hicimos algo interesante [...] que está todo el discurso de los derechos pero en la práctica no se les considera mucho” (Ejecutoras, ONG).*

Tal posicionamiento se aleja totalmente de los fundamentos estatales, apelando los ejecutores no solo a reactivar sus capitales productivos (como indican los objetivos del programa) sino también su capacidades reivindicativas.

*Entonces por eso nos interesa que ellos también se den cuenta que si joden, si insisten y si van como colectivo, porque los problemas no los tiene una, son varios, te van a escuchar más. O sea son individuos, son sujetos pero se*

*articulan con un fondo en común.[...] Y eso puede resultar amenazante”*  
(Ejecutoras. ONG).

En consecuencia, los insumos discursivos que se les entregan a los destinatarios logran montar la última extremidad del cuerpo simbólico del programa. En esta cita se halla la visión de mundo de los ejecutores, ellos convierten el sentido empático de la gerencia en una capacidad de resiliencia y lucha. Esta dimensión que buscaba -en un comienzo- generar un apego político, se convierte en un arma de doble filo tanto para el poder local como cupular.

*“Aprendimos hartas cosas con ella, a defendernos como dicen ustedes po’, a valorarnos, a no tener miedo[...] Para nosotras fueron como la llave para abrir el candado que nunca podíamos abrir, fue como la esperanza que nos dan para que nosotras sigamos luchando... porque siempre hemos estado solas, a quien le preguntes tu es lo mismo, solas...”* (Beneficiadas, Mina Caracoles).

## **Conclusiones**

El marco institucional cumple un papel fundamental en la construcción de la dimensión simbólica del programa Acción en Comunidad, en tanto sea un factor determinante en las acciones de los actores y su relación con los objetivos preconcebidos. Asumiendo la fragilidad de las relaciones institucionales, no es casualidad que existan los suficientes incentivos para introducir variaciones significativas al cuerpo simbólico predispuesto por los *frames gubernamentales*. En consecuencia, el resultado del programa no se determina por un simple cumplimiento de reglas institucionalizadas, sino más bien por las acciones ex post de cada actor estratégicamente posicionado. La racionalidad operativa tras el re direccionamiento simbólico está orientada al destinatario, alejándose de los aspectos normativos sugerentes a una racionalidad política. Se desata una tensión entre los contenidos latentes y los manifiestos. La construcción simbólica global, bajo las estructuras estructurantes de los actores involucrados, tiene estadios determinados de reconfiguración. El primero de ellos se desarrolla en el terreno de los gestores, esbozando los primeros lineamientos figurados y comprometiendo la línea de acción discursiva. El segundo estadio se desarrolla en manos de los ejecutores, quienes receptan la estructura, la decodifican y replantean bajo su propio entendimiento. Se

termina por consolidar un cuerpo simbólico que en ningún caso es inocuo, tanto para el destinatario como para el Estado.

Se acepta la hipótesis de que la dimensión simbólica del programa resulta ser una representación vicaria de la reactivación comunitaria y recuperación del tejido social, mientras sea visto bajo los propósitos gubernamentales. Sin embargo, los gestores (máxima expresión de estos propósitos) superan dicha intención y encausan los objetivos según sus estructuras y las del servicio. Se le recomienda al FOSIS no obviar el carácter activo (no inocuo) de los discursos, así como también delimitar el cauce simbólico que, dispuestos a generar lo contrario a la mera manipulación política, va tomando ribetes violentos. Esa violencia –buena o no- es receptada por usuarios que – para el statu quo- no tienen la capacidad de materialización. La metáfora del “arma de doble filo” aplica tanto para los destinatarios como para la intervención Estatal. Es oportuno construir esta dimensión de manera más consciente e interiorizar a los ejecutores sobre sus alcances. Por último, no se debe obviar que el programa pretende sentar las bases para el arribo de otras iniciativas. Generar un escudo comunitario puede estropear la coherencia y la libre implementación de aquellas futuras intervenciones.

Para posteriores investigaciones se recomienda introducir la variable “permeabilidad política”, abriendo un tercer estadio concerniente al mecanismo IRAL, en el que convergen actores políticos regionales, locales y centrales, para definir puntos estratégicos en la gestión del programa. Dicha caja negra contiene el eslabón para completar el proceso de construcción simbólica, debido a las decisiones que el marco institucional permite tomar en esta instancia.

## Recomendaciones

A considerar en la resolución de problemas públicos:

El programa acción en comunidad encaja en la categoría de “programas blandos”, debido a su baja formalización e indeterminación de sus resultados efectivos<sup>12</sup>. Según este diagnóstico, se recomienda enfocar el análisis en la forma de externalización de los valores. Es decir, si la naturaleza del programa requiere presencia decisiva de racionalidades discursivas, es necesario que el trabajo gerencial adopte mecanismos que cristalicen los fundamentos y sean utilizados como principios regidores. De alguna manera se propone superar el “carácter blando”, agregando zonas rígidas al cuerpo programático.

Gestión:

Con el fin de externalizar efectivamente los valores discursivos del programa, se recomienda a los gestores de FOSIS, primero, resolver las tensiones previas de los discursos, así como también, determinar una lectura unificadora de los fundamentos del programa, que generen una movilización de todos los actores involucrados en el proceso de implementación. Este proceso debe asegurar que el discurso en ningún estadio de intervención se vuelva violento, recomendando construir una hoja de ruta con concepto clave y armonioso a los objetivos.

El nexos con los ejecutores debe realizarse a través de mecanismos consientes del carácter abstracto de la intervención, advirtiéndole que la forma en que se comunica puede generar desbordes políticos, siendo probable el surgimiento de amenazas tanto para los gestores como para los ejecutores.

Por último, los discursos generan cambios significativos en el “sujeto – objeto” de la intervención, como también en toda la comunidad que los rodea<sup>13</sup>. Considerando que la característica del programa estudiado es de primera instancia, la idea de conciliar o equilibrar las pretensiones del sujeto a derecho es una condición necesaria para la disposición a futuras intervenciones.

---

<sup>12</sup> Criterios extraídos de Martínez Nogueira (2007) en su ejercicio de categorización de programas sociales.

<sup>13</sup> “El discurso político desde el Estado genera un cambio en la correlación de poder[...] Sin embargo, esta transformación no se puede gobernar en su totalidad” (Pérez, 2010).

## Referencias

**Aguilar Villanueva, L.** (1996). *La evaluación de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

**Alvarez y Cancino** (2015). Maternidad y formación de familia en mujeres de ingresos bajos y medios-bajos: una perspectiva intergeneracional. (Tesis sociológicas). Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.

**Astorga, A., & Facio, L.** (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, n°9.

**Babbie, E.** (1996). *Manual para la práctica de la investigación social*. Bilbao: Desclée de Brouwer.

**Babbie, E.** (1988). *Métodos de investigación por encuesta*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

**Benito, L. E. A., y Rodríguez, C. J. F.** (2006). Roland Barthes y el análisis del discurso. *Empiria. Revista de metodología de ciencias sociales*, 12, 11-36.

**Bourdieu, P.** (1991). Estructuras, habitus, prácticas. *El sentido práctico*, 91-111.

**Bourdieu, P.** (2000). Sobre el poder simbólico. En *Intelectuales, política y poder*. UBA/Eudeba, 65-73.

**Bourdieu, P.** (1993) Esprits d'Etat. *Revista Actes de la Recherche*, 96/97 (1) 49-62.

**Bustelo, M., y Lombardo, E.** (2006). Los 'marcos interpretativos' de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política. *Revista Española de Ciencia Política*, 14, 117-140.

**Canales, M.** (2006). *Metodologías de la investigación social*. Santiago: LOM.

**CEPAL** (2015, 16 de Noviembre). Implementación de políticas públicas. Recuperado de <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MLDPsIGy0fAJ:www.cepal.or>

g/ilpes/noticias/paginas/7/35927/c14\_proceso\_formacion\_pp.ppt+&cd=1&hl=es&ct=clnk

**Cortázar, J. C.** (2006). *Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo

**Cuche, D.** (1999). *La noción de cultura en las ciencias sociales*. Buenos Aires: Nueva Visión.

**Dye, T.R.** (1992). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

**Garretón, M. A.** (1996). Movimientos sociales y procesos de democratización. Un marco analítico. *Excerpta*, 2.

**Jobert, B., & Urzúa, R.** (2004). *Estado, sociedad, políticas públicas*. Santiago: LOM Ediciones.

**Lahera, E.** (2002). *Introducción a las políticas públicas*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.

**Lindblom, C. E., y Goñi, E. Z.** (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

**Marsh Dave y Dave Toke.** 2003. Policy Networks and the GM Crops Issue: Assessing the Utility of the dialectical model of policy networks. *Public Administration*, 81, (2) 229-251.

**Martin, M. P.** (2012). El cambio en el Sistema de Protección Social en Chile: un análisis de policy frames. *3er Encuentro de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas*. Recuperado de: [http://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/archivos/Programa\\_3er\\_Encuentro\\_SCHPP.pdf](http://www.sociedadpoliticaspUBLICAS.cl/archivos/Programa_3er_Encuentro_SCHPP.pdf)

**Martínez Nogueira R.** Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. En: Cortázar (ed) (2006) Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales. BID-USA. Entre el diseño y la evaluación el papel crucial de la implementación de los programas sociales. Parte I. Implementación y estrategias. Capítulo 2.

- Mendíaz, M. G.** (2004). El Estado y las políticas públicas. Las visiones desde el neoinstitucionalismo. Universidad Nacional del Rosario, Argentina. Recuperado de: <http://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/847>
- MIDEPLAN** (2000). Metodología de análisis de políticas públicas: conceptos y criterios. Gobierno de Chile. Documento 4.
- Moore, M. H.** (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Madrid: Paidós.
- Pérez, M. J.** (2010). Análisis de la dimensión simbólica de las políticas públicas. Algunas claves para entender los problemas de implementación. Documento de trabajo. Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile.
- Peroni, A., & Palma Amestoy, C.** (2013). La implementación de los programas sociales y de empleo: racionalidades y perspectivas de los funcionarios públicos en Argentina. *Revista Latina de Sociología* 3, 144-132.
- Pressman y Wildavsky** (1998). *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Raczynski, D.** (1994). Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Chile: balance y desafíos. *Colección estudios CIEPLAN*, 39 (1992), 29-69.
- Santander, P.** (2011). Por qué y cómo hacer análisis de discurso. *Cinta de moebio*, (41), 207-224. Recuperado de: <http://www.scielo.cl/pdf/cmoebio/n41/art06.pdf>
- Scharpf, Fritz W.** (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Stein, E.** (2006). *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina: Informe 2006*. IDB.
- Subirats, J., & Ricard, G.** (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- Taylor, S. J., y Bogdan, R.** (1987). Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Barcelona: Paidós

**Tomei, M.** (1997). *Fondos de Inversión Social: el caso de Chile*. OIT.

**Triandafyllidou, A. y Foutiou, A.** (1998) Sustainability and Modernity in the European Union: A Frame Theory Approach to Policy-Making. *Sociological Research*. Recuperado de: <http://socresonline.org.uk/3/1/2.html>

**Villanueva, L. F. A.** (Ed.). (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

**Zaldua Garoz, A.** (2006). El análisis del discurso en la organización y representación de la información-conocimiento: elementos teóricos. *Acimed, 14* (3). Recuperado de: [http://bvs.sld.cu/revistas/aci/vol14\\_3\\_06/aci03306.htm](http://bvs.sld.cu/revistas/aci/vol14_3_06/aci03306.htm)

**Zurbriggen, C.** (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política, 26* (1), 67-83.