

DISCURSO E IDEOLOGÍA. UNA REFLEXIÓN CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Néstor Guerrero S.
nestorguerrero@u.uchile.cl
Universidad de Chile

María José Vega A.
mjvega@uchile.cl
Universidad de Chile

RESUMEN

Como rama de la ciencia política y objeto de análisis, las políticas públicas han sido estudiadas bajo ciertos enfoques predominantes, signados fundamentalmente por la influencia del desarrollo disciplinario de la ciencia política norteamericana, destacando las teorías de elección racional y las teorías (neo) institucionalistas. Del mismo modo, la sobretecnificación de las decisiones de política, y por consiguiente la influencia de la tecnocracia, ha buscado establecer que las políticas públicas corresponden más bien a un ámbito de acción neutral, en que las premisas económicas y las instituciones estables delimitan el debate público y el “set de alternativas” de “actores racionales”. Esta concepción ha permeado el análisis de las políticas públicas en América Latina durante las últimas décadas, mezclándose con modelos normativos de acción gubernamental (CEPAL 2004; BID 2006 y 2011).

No obstante, lejos de ser una simple decisión racional (absoluta o limitada), las políticas públicas están moldeadas por una serie de factores de contexto (símbolos y prácticas institucionales, condiciones sociopolíticas y legales, valores e ideas en circulación). En el plano de las ideas, las políticas públicas están fuertemente influidas por discursos que definen los problemas públicos y legitiman decisiones políticas (Cejudo, 2008). En ese marco, este artículo busca realizar un aporte a la disciplina proponiendo una reflexión menos tradicional que permite identificar, analizar y problematizar sobre la dimensión ideológica de las políticas públicas. Una entrada metodológica clave en esa línea lo constituyen los estudios del discurso que permiten observar las bases ideológicas que toda política pública contiene.

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013. Área temática: Administración pública y políticas públicas.

I. INTRODUCCIÓN. CIENCIA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Como rama de la ciencia política y como objeto de análisis, las políticas públicas han sido estudiadas bajo ciertos enfoques predominantes, signados fundamentalmente por la influencia del desarrollo disciplinario de la ciencia política norteamericana que, bajo el paraguas del (post) positivismo y una pretendida neutralidad epistemológica, ha reducido los espacios para enfoques alternativos (Cuevas y Paredes 2012). Como enfoques predominantes destacan las teorías de elección racional y las teorías (neo)institucionalistas, cuyos procedimientos analíticos operan bajo el supuesto de que es factible objetivar la realidad social. Esto, en lo que concierne al nivel teórico o, en el clásico eje foucaultiano, al polo del “saber”.

En un nivel propiamente político (o en el polo del “poder”), la sobretecnificación de las decisiones de política, y por consiguiente la influencia de la tecnocracia, ha buscado establecer que las políticas públicas corresponden más bien a un ámbito de acción neutral, en que las premisas económicas y las instituciones estables delimitan el debate público y el “set de alternativas” de los “actores racionales”. Esta concepción ha permeado el análisis de las políticas públicas en América Latina durante las últimas décadas, mezclándose con modelos normativos de acción gubernamental (CEPAL 2004; BID 2006 y 2011).

Se trataría entonces de formas de analizar las políticas públicas (saber) y asesorar a los *policy makers* (poder) desprovistas de todo “sesgo ideológico”, en tanto avaladas por una politología que habría expurgado el poder de la práctica disciplinaria, deviniendo en desapegada, desprejuiciada y libre de valoraciones en el estudio de la realidad política (Cuevas y Paredes 2012). Pero, como señala Cejudo (2008) respecto de las políticas públicas, lejos de corresponder a una simple decisión racional basada en el clásico modelo cíclico, éstas están moldeadas por una serie de factores de contexto, tales como prácticas institucionales –formales e informales-, condiciones sociopolíticas y legales, valores e ideas. En este último plano, el de las ideas, las políticas públicas están influidas “por discursos con los que se definen los problemas, se legitiman las decisiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos” (Cejudo, 2008:1). Adicionalmente, la “definición de agenda” no sólo estructura y encuadra las elecciones posteriores de tal o cual política, también sirve para afirmar una concepción particular de la realidad (Cobb y Elder 1984).

Con ese marco, este artículo busca realizar un aporte a la disciplina proponiendo una reflexión complementaria a la tradicional que permite, sostenemos, identificar, analizar y problematizar sobre la dimensión ideológica de las políticas públicas, aspecto extrañamente olvidado en el análisis de políticas públicas en América Latina. Una entrada metodológica clave en esa línea lo constituyen los estudios del discurso que, desde la perspectiva asumida, posibilitan observar construcciones ideológicas posiblemente disfrazadas de trajes neutrales. Esta reflexión conceptual y metodológica se nutre de escuelas diversas: las formulaciones sobre el discurso social y político; el propio concepto de ideología; el programa de política, ideología y lenguaje en torno al análisis crítico del discurso; los análisis de las etiquetaciones y la categorización de poblaciones objetivo en el proceso de políticas públicas; la lógica del discurso en torno a los problemas públicos, entre otras contribuciones que, articuladas lógicamente, nos pueden decir *algo más* sobre la actual discusión de políticas públicas en América Latina.

II. POLÍTICA / DISCURSO / IDEOLOGÍA: REMIRANDO EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El estudio de las políticas públicas se ha ido consolidando progresivamente gracias al interés que la ciencia política ha depositado en este campo de estudio, inicialmente olvidado por la disciplina. No obstante, parecen haberse establecido *formas aceptadas* de observar y analizar la realidad socio-política y, por tanto, las políticas públicas: éstas serían arenas de connotación neutral, con alto grado de tecnificación y paradójicamente *a-políticas*.

En el desarrollo de los estudios de políticas públicas, influyeron en un primer momento –a mediados del siglo XX- los enfoques centrados en los "problemas públicos" y la fijación de agendas, predominando los estudios sobre la agenda política estadounidense (Shaw y McCombs 1977; Cobb and Ross & Ross 1976; Cobb y Elder 1984; Hecló 1978; Nelson 1978). Estos estudios fueron relevantes en cuanto a la generación de pautas iniciales de análisis sobre la construcción de la agenda, entendida como “una de las decisiones más importantes del gobierno, ya que establece el momento en que se decide si un asunto es de interés público o no” (Aguilar, 1993:28). Posteriormente, y en sintonía con los procesos que vivían las ciencias sociales, ganaron espacios los enfoques racionalistas que hegemonizaron los estudios de ciencia política, en el contexto de la consolidación del paradigma positivista dentro del campo científico.

No obstante, los estudios del discurso asociados al giro lingüístico (Carver 2002), el giro argumentativo para analizar procesos políticos (Hajer 2002) y la progresiva consolidación del postestructuralismo, hace evidente los esfuerzos de instalación de debates epistemológicos al interior de la propia disciplina (Ravecca 2010). El análisis de políticas públicas, por cierto, no es ajeno a este esfuerzo de “introspección disciplinar”. En la toma de posición, se rechaza la separación sujeto/objeto y se considera que “discourse analysts are more likely to situate themselves politically, and to tell you contingently and conceptually where they think the power-relations are and how they are deployed” (Carver, 2002: 51).

Dos elementos estructurarían este esfuerzo disciplinario. Un primer elemento es el cuestionamiento a la excesiva cuantificación y racionalización de la disciplina, cuyo origen parece encontrarse en los enfoques y paradigmas estadounidenses, particularmente en el denominado "rational choice" generando una *sobretecnificación* de los asuntos de políticas públicas (en el sentido de involucrar a personas conecedoras y a analistas rigurosos), “lo que puede generar un mayor involucramiento de agentes expertos y una menor legitimidad democrática, mejor conocimiento de los asuntos y mayor "ignorancia de los ciudadanos”” (Hecló, 1978:121). El efecto político de tal desplazamiento sería el debilitamiento de la identificación democrática del ciudadano común con su gobierno y la forma de resolver los asuntos públicos. Lo paradójal, sin embargo, es que las decisiones sustentadas en juicios expertos que enaltecen una dimensión puramente técnica, es decir, la apelación a un recurso utilizado para maximizar beneficios y dotar de objetividad a “la” alternativa seleccionada, es siempre ideológica en el sentido fuerte del término. Retomando la construcción saber/poder, podemos afirmar que “la tecnificación de los asuntos políticos genera espacios híbridos en donde el conocimiento no solo se emplea para comprender la realidad sino también para actuar sobre ella” (Joignant en Mella 2011:41). El segundo elemento estructurante del esfuerzo epistemológico que, consecuentemente, influye en el estudio de las políticas públicas, radica en un nuevo cuestionamiento: el aislamiento disciplinario de la ciencia política, en un intento (fallido) por fijar una identidad disciplinaria no contaminada. Como parte de las ciencias sociales y humanas, la ciencia política se nutre de e insuma a otras disciplinas, tales como la filosofía, sociología, historia, derecho, economía, psicología, antropología, estudios culturales, etc. Ambos elementos, por consiguiente, permiten fundar una posición que reinstala la importancia de la intersubjetividad y de elementos no racionales en la vida política, como el necesario diálogo interdisciplinar.

Ciertamente, la epistemología que hay tras este punto de vista (que combina el enfoque constructivista y la importancia del lenguaje y de los discursos como entrada metodológica para identificar la ideología) rechaza la radical separación sujeto/objeto y una pretendida neutralidad de los análisis científicos, entendiendo que en “las producciones verbales que acompañan a todas las intervenciones públicas –y especialmente a la política democrática– está presente un componente simbólico que va más allá de todo cálculo estratégico y que aparece como síntoma de las ideas dominantes en determinada sociedad en un momento dado de su desarrollo” (Lorenc Valcarce 2002:29).

En ese marco, las políticas públicas son parte de una realidad sociopolítica que es construida social e intersubjetivamente (Berger & Luckmann 1966). Ese proceso de construcción social tiene como uno de sus elementos esenciales el lenguaje y, avanzando un paso más, construcciones lingüísticas, semióticas y discursivas con efectos en los actores de la vida política. En el caso de las políticas públicas, estas premisas pueden aplicarse para analizar cómo los discursos afectan las decisiones de política y cómo el análisis de esos mismos discursos permiten, simultáneamente, decirnos algo más sobre la dimensión ideológica que toda política pública contiene. En efecto, la construcción de discursos permite contribuir con el programa de investigación en políticas públicas, iluminando sobre algunas de sus preguntas centrales: ¿por qué ciertos temas se adoptan como problemas públicos y entran en la agenda gubernamental?, ¿cómo el discurso vinculado con un problema define las soluciones escogidas?, ¿cómo se construyen discursos para convencer y para legitimar las decisiones?, y ¿cómo el discurso afecta también los procesos de implementación y evaluación de políticas? (Cejudo 2008).

Muestra de ello es constatar, por ejemplo, cómo los debates sobre políticas públicas están condicionados por ciertas tendencias de opinión pública y por los marcos (*framework*) que delimitan la discusión (el caso de la argumentación económica y centrada en la estadística es notable al respecto). El discurso ideológico en torno a cualquier política pública opera como un mecanismo de censura o de apertura, y tendrá efectos no únicamente retóricos, sino sustanciales, incidiendo en el contenido de las políticas públicas e influyendo en su proceso de agendación, diseño, implementación y evaluación. Las políticas públicas, como hemos señalado, están también influidas por los discursos con los que se definen los problemas, se legitiman las decisiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos (Cejudo 2008). La tematización política –y, por lo tanto, la agenda misma– presenta diversos matices en función del estado en que se encuentra el campo político en el momento de la enunciación del discurso que la produce (Lorenc Valcarce 2002).

Pero, ¿a qué se hace referencia, exactamente, con la categoría de discurso ideológico y en particular cómo afecta el análisis de políticas públicas?

En primer lugar, si el campo político ha de concebirse como completamente ideológico, sus prácticas políticas, sus decisiones de política y, en consecuencia, sus discursos son ideológicos (Van Dijk 2005). El discurso puede ser entendido como el conjunto de significados comunes construidos socialmente que dan sentido a las políticas públicas, alrededor del cual se organizan los debates, determinando los estados de opinión de la sociedad y los marcos más limitados que definen el campo político a través de sus ejes de competencia y sus mecanismos de censura y aceptabilidad (Hajer, 1993; Lorenc Valcarce, 2002; Angenot, 1998.; Montecinos, 2003, Fischer, F. 2003; Schnaider e Ingram, 1993 Eaglenton, 2007). El discurso, así visto, es el vehículo de la ideología que emerge como la acción mediante la cual se hace posible la competencia por el poder, se plantean críticas y se generan expectativas (Montesinos 2003). Metodológicamente, analizar discursos permite hacer “observables” las ideologías, explicitándolas o, más bien, develándolas (Van Dijk 2005).

Es a partir del discurso que se exhiben en el escenario político las representaciones más significativas para cada actor (Montesinos 2003). De este modo, para que un discurso tenga efectos en la realidad no basta la solidez lógica y la claridad argumentativa, sino que el discurso ha de estar acompañado también de elementos persuasivos, que lo conecten con la realidad y con las percepciones de otros actores, y de poder que lo sostengan frente a discursos alternativos (Cejudo 2008). Según esta mirada, el discurso político no es neutral y su “componente descriptivo o explicativo –es decir, su dimensión cognoscitiva– tiene un valor *per se*, en tanto expresa condicionamientos sociales” (Lorenc Valcarce 2002:45). La dimensión ideológica de las políticas públicas se expresa entonces mediante discursos y luchas políticas en diversos campos, donde “poderes sociales que se promueven a sí mismos entran en conflicto o chocan por cuestiones centrales para la reproducción del conjunto del poder social” (Eagleton, 1997:53). Cuando articulamos lenguaje, discurso e ideología para analizar políticas públicas, no es tanto el tipo de lenguaje utilizado el que interesa. Se trata más bien de sus efectos políticos, “por ejemplo, de <clausura>, por los que silenciosamente se excluyen ciertas formas de significación, y se <fijan> ciertos significantes en una posición dominante. Estos efectos son rasgos de lenguaje *discursivos*” (Eagleton, 1997:244), que permean y modelan una realidad política determinada.

En el análisis de políticas públicas, una manifestación concreta de ello es el uso de determinados conceptos que son presentados estratégicamente como conceptos despolemizados, mientras que en realidad se trata de “conceptos esencialmente polémicos” (Freeden 1996), es decir conceptos sobre los cuales existen muchas disputas. Al ser presentados como conceptos despolemizados, lo que hay es una naturalización de “los significados de términos políticos convirtiendo una variedad de significados opcionales en una certeza monolítica” (Larraín, 2010:167). La certeza monolítica “es el rasgo inevitable de una decisión política” (p. 169). La clausura discursiva es, en este sentido, útil ideológicamente.

Piénsese cuando los debates sobre políticas públicas refieren términos como “participación”, “democracia”, “gobernabilidad”, “seguridad”, “populismo” o “soberanía”. Claramente cada uno de estos conceptos posee múltiples definiciones teóricas (son por tanto complejos desde el punto de vista de las ciencias sociales), y pueden ser operacionalizados en diversos elementos empíricamente verificables. Son, por así decirlo, densos conceptualmente. Sin embargo, sus usos (políticos) dependerán del interés que el actor emisor posea, dotándolo de un cierto contenido particular, fijando su significado o dejándolo flotar libremente.

Pensemos por ejemplo en el concepto de “participación” en las fases de diseño, implementación y/o evaluación de políticas públicas. En la discusión de política pública será común una recurrente apelación a este principio democrático e inclusivo. En efecto, desde el punto de vista del decisor político y del gobierno, las políticas públicas tendrán siempre mayor legitimidad de origen y/o de proceso cuando en ellas se incluyó un principio de participación. Pero éste es un concepto potencialmente vacío de significado, parte de los denominados conceptos flotantes (Laclau & Mouffe 1987), o bien un concepto con múltiples significado, esencialmente polémico, pero fijado en significados parciales, despolemizado (Freeden 1996).

El papel del análisis de discurso en políticas públicas será entonces identificar la dimensión ideológica asociada a ese discurso de participación. Para ello, deberá introducirse en los desplazamientos discursivos y en los límites asociados al concepto. Por ejemplo, habrá que identificar modalidades o niveles específicos de participación, momentos concretos donde la participación se expresa y a los sujetos de la participación (Raczynski y Serrano, 1998; Serrano 1998). En Chile por ejemplo “existe un declarado discurso participativo a nivel de autoridades y de propuestas gubernamentales, sin embargo, el anhelo participativo no encuentra contenidos claros y, por lo tanto, no se traduce en prácticas participativas” (Serrano, 1998:03). Serrano identifica cuatro

niveles u objetivos participativos: participación en la toma de las decisiones y control social de las compromisos públicos; participación asociada a la gestión pública; participación como usuario activo de beneficios sociales y participación como proceso de fortalecimiento del capital social de la comunidad. Incluso al interior de esta tipología se puede observar el uso de otros conceptos centrales que operan ideológicamente. Por ejemplo, la categoría de “capital social” y sus presupuestos teóricos y metodológicos, así como sus efectos políticos (Joignant 2007).

Consecuente con ese análisis, destaca la propuesta de Schneider e Ingram (1993), en el sentido de reconocer que, más allá del afán técnico y racional sobre una decisión presentada como la mejor alternativa, “toda política envía mensajes sobre lo que se supone que hace el gobierno, sobre qué ciudadanos merecen ayuda (y cuáles no), y sobre qué tipo de actitudes y patrones de participación son aceptables en una democracia” (Schneider e Ingram, 1993: 334). Los ciudadanos que merecen ayuda son, en el lenguaje tradicional de políticas públicas, las “poblaciones objetivo”. La construcción de discursos en torno a estos grupos de beneficiarios ocurre mediante la asignación de símbolos e imágenes cargados valorativamente que tienen efectos concretos en las políticas (Cejudo, 2008:8). Es decir, tras la construcción social de “poblaciones objetivo” hay una intencionalidad de direccionar una u otra representación significativa del “otro”, asignando atributos, directrices, estatus, reconocimiento y condiciones estructurales que determinan la selección de alternativas de política pública, su implementación y los potenciales efectos. Para las autoras “social constructions are manipulated and used by public officials, the media, and the groups themselves. New target groups are created, and images are developed for them; old groups are reconfigured or new images created. One of the most interesting questions is whether inherent contradictions within the policy process itself will lead to cyclical patterns of corrections in the over- and undersubscription to different target groups” (Schneider e Ingram, 1993: 342).

Por tanto, la definición de poblaciones objetivo que se realiza durante el proceso de formación de la agenda tiene consecuencias extremadamente relevantes para el análisis de políticas públicas, “en el sentido que pueden afectar la vida de las personas e influir en su interpretación de la realidad social” (Cobb y Elder 1984: 78). Por consiguiente, la “no neutralidad” en la definición de agendas permite entender que la definición de grupos beneficiarios en torno a políticas públicas crean alternativas, pero a la vez clausuran la posibilidad de acciones más estructurales, enfocándose en los individuos como sujetos de intervención. Piénsese en las políticas de desigualdad. Se crea la ilusión de que la desigualdad no es de clases sino de oportunidades individuales; que el cambio no se trata de una mayor distribución del poder y de la riqueza, sino de expresar y solucionar los problemas de personas o grupos en contraposición a los de categorías sociales o culturales. La dimensión ideológica en los discursos sobre políticas de desigualdad se expresará entonces en la instalación de la “equidad” como foco de las políticas, esto es, el Estado como garante de los “mínimos sociales”, del “piso” desde donde los sujetos inician sus trayectorias de vida en la sociedad, pero dejando libre el “techo” hasta donde cada sujeto puede llegar. Por ello las acciones públicas se focalizarán en medidas específicas, tales como transferencias condicionadas, obligatoriedad escolar, subsidios y medidas asistencialistas, pero no se avocarán necesariamente hacia medidas estructurales como la estructura tributaria o la distribución de ingresos, pues son éstas afectan el “techo social”, redistribuyendo poder y generando condiciones para mayor igualdad.

Así, es en la construcción social de las poblaciones objetivo en que se definen las líneas y posibilidades de acción de los propios beneficiarios: “social constructions of target help us to understand the dynamics of policy change, even in policy arenas such as the distributive one” (Schneider e Ingram, 1993:346). Esta construcción es en sí ideológica, pues recurre a los mecanismos clásicos de la ideología, legitimando el poder de un grupo o clase social dominante “mediante diversas estrategias como la promoción de creencias y valores afines; la universalización y naturalización de tales creencias para hacerlas evidentes y aparentemente inevitables excluyendo

formas contrarias de pensamiento para enmascarar o suprimir los conflictos sociales” (Eagleton, 2007). Una de las funciones de la ideología es “proyectar juicios de valor que definan hasta qué grado una sociedad se encuentra en orden o se ha generado un desorden social” (Montesinos, 2003:173). Retomado el caso de la desigualdad, las políticas de “equidad” conservan el orden social.

Por lo mencionado, un análisis integral que considere la complejidad de las políticas públicas como corpus de estudio, social e interdisciplinar, deberá trascender el mero examen de datos o un ejercicio de modelación; también deberá “identificar las normas para la argumentación y una estructura intelectual para el discurso público” (Majone, 1997: 41). En esta línea resulta útil la definición de agenda política que realiza Lorenc Valcarce (2002), estableciendo que es un espacio virtual de producción de sentido, definido por un conjunto limitado de posiciones y tomas posibles de posición, en el que convergen actores políticos con pretensiones de “representar” legítimamente a la sociedad. Esta agenda, es al mismo tiempo “un espacio de producción de significados socialmente compartidos –acerca de cuáles son las cuestiones importantes para la comunidad, los mejores métodos para resolver sus problemas y los valores que deberíamos defender ineludiblemente” (Lorenc Valcarce, 2002:33).

La creación de significados, que otorgan sentido a las políticas públicas, es una dimensión esencial para su análisis y comprensión, toda vez que las construcciones y representaciones simbólicas sobre eventos, políticas, líderes, problemas y crisis pueden afectar sus diversas fases, ya sea racionalizando o bien desafiando las desigualdades existentes (Fischer, F. 2003). Del mismo modo, dar sentido a las políticas públicas significa vincularlas con un entorno social –también construido socialmente- y dotarlas de significado “implica explicarlas y justificarlas en función de los propósitos, las necesidades y las prioridades colectivas” (Cejudo, G. 2008:5). Ello es siempre ideológico en el sentido de priorizar ciertas formas de representación sociopolítica, que son naturalizadas y presentadas como universales, excluyendo formas alternativas. Por lo tanto deviene en necesario entender los procesos simbólicos, reflejados en discursos dominantes, para analizar de modo íntegro las políticas públicas, incluyendo por cierto su dimensión ideológica. Cuando sólo vemos las políticas públicas como un “outcome” del “sistema político” en uno u otro sentido, perdemos de vista los verdaderos procesos de luchas y hegemonías que se producen en el campo político. Un análisis de los resultados de políticas habría entonces de considerar tantos los argumentos esgrimidos como su capacidad para instalarse y hegemonizar la discusión pública. El enfoque de coaliciones discursivas que formula Maarten Hajer (1993) es altamente sugerente al respecto. Analizando el caso del desarrollo sostenible en Europa, logra evidenciar como a través de determinadas *story line* se fueron generando coaliciones discursivas que posicionaron el tema y lo definieron como lo que realmente llegó a ser, es decir, como parte de la agenda y de las políticas públicas.

De este modo, Hajer (1993) utiliza el análisis de discurso en la formación de agenda política. El enfoque propuesto considera como centrales las “coaliciones discursivas” (*discourses coalitions*) que sugiere que, una vez que un nuevo discurso se formula, se producen *story line* de los problemas específicos, empleando la maquinaria conceptual del nuevo discurso. Una coalición discursiva es el conjunto de una serie de *story line*, entendidas como “the medium through which actors try to impose their view of reality on others, suggest certain social positions and practices, and criticize alternative social arrangements” (véase la similitud con el concepto y los mecanismos de ideología). En el núcleo de las coaliciones discursivas, los actores se pronuncian y las prácticas se ajustan a estas líneas de la historia, configurándose todos los elementos en torno a un discurso. Por tanto la política es “un proceso en el que los diferentes actores de diversos orígenes forman coaliciones específicas en torno a argumentos específicos” (Hajer 1993:47). Una coalición discursiva llega a ser dominante “si los actores centrales son persuadidos por o se ven obligados a aceptar el poder

retórico de una nueva línea de la historia (el discurso de la estructuración), y si se refleja en las prácticas organizativas de un dominio dado (institucionalización del discurso)” (Hajer 1993:66).

Una de las ventajas de este enfoque de coaliciones discursivas es que analiza la acción estratégica en el contexto de los discursos socio-históricos específicos y las prácticas institucionales, proporcionando herramientas conceptuales para analizar las controversias sobre cuestiones individuales en su contexto político más amplio. Adicionalmente este enfoque analiza la formación de agenda más allá de la mera mención de intereses, apuntando a cómo se movilizan esos intereses en el contexto de los discursos y las prácticas de institucionales, e “investiga cómo los diferentes actores y las prácticas organizacionales ayudan a reproducir o combatir un sesgo determinado sin necesidad de orquestar o coordinar sus acciones o sin compartir necesariamente valores profundos” (Hajer 1993:48).

En definitiva, entender la agenda política y la formación de políticas públicas como un continuo intersubjetivo, dotado de ideología, expresado en discursos y prácticas institucionales formales e informales, tiene un alto rendimiento metodológico, pues nos permite una forma complementaria de análisis, capaz de descifrar las experiencias sociales vividas en discursos políticos que generan reconocimiento y re-presentaciones de los principales “temas públicos”. Quienes proponen las políticas de reforma las presentan como adecuadas para alcanzar sus propósitos, en una arena no neutral y de alta connotación política. Por lo tanto, no solo importa el análisis de contenido del discurso, sino también el proceso de construcción del discurso, ya que “sirve tanto para dar sentido a las reformas como para desviar la culpa (*blame-shifting*), de manera que los políticos no asuman la responsabilidad sino que la asignan a fuerzas externas que no están bajo su control” (Cejudo, G. 2008:11).

En resumen, el estudio de la formación de agenda política y de las políticas públicas a través del análisis de discurso como vehículo de la ideología, y de la formación de coaliciones discursivas, permite revisar un proceso continuo de dar sentido al mundo social, a través de líneas de la historia y la posterior estructuración de la experiencia a través de las diversas prácticas sociales que se pueden encontrar en un campo determinado, que se reflejan en alternativas de solución y políticas públicas, que aperturan o clausuran visiones de mundo, deviniendo siempre en ideológicas.

III. REFLEXIONES FINALES

La reflexión expuesta en este artículo, que aborda el análisis de políticas públicas a través del discurso para dar cuenta de las ideologías que ellas contienen y vehiculizan, es política, conceptual y potencialmente metodológica como forma de análisis.

Política, por cuanto adhiere a los esfuerzos por debatir al interior de la propia disciplina de la ciencia política, abogando por la validez de epistemologías diferentes a aquella que ha hegemonizado los estudios y análisis de políticas públicas. Rechazamos la separación sujeto/objeto y sostenemos que es insuficiente el análisis basado en modelos estadísticos y en teorías que consideran que los sujetos se mueven por cálculos estratégicos y poseen racionalidad (más o menos limitada) en la toma de decisiones. El análisis de políticas públicas que busque integralidad deberá considerar elementos no racionales, simbólicos, expresados en discursos y prácticas no reducibles a variables cuantitativas.

Conceptual, por cuanto busca proponer, mediante la identificación de conceptos clave, un lenguaje y una terminología útil para el análisis de políticas públicas más allá de los enfoques predominantes.

En ese sentido, “toma prestado” desarrollos conceptuales y teóricos ya maduros y los traslada de manera articulada al campo del análisis de políticas públicas.

Y es una reflexión potencialmente metodológica, por cuanto enuncia de modo preliminar ciertos procedimientos de investigación que pueden ser útiles para ser aplicados a estudios de casos específicos en América Latina. Para ello, sugiere algunos ejemplos de cómo se podrían abordar estudios de casos sobre políticas públicas mediante los estudios del discurso y de sus conceptos, presupuestos, efectos políticos y, finalmente, mecanismos ideológicos asociados.

Así, la política de las políticas públicas o el juego político sobre políticas públicas es mucho más que incentivos de actores racionales que están dispuestos a cooperar o no cooperar, y más que arenas de decisiones técnicas cuyos debates se encuentran restringidos por los límites de la discusión económica centrada en alternativas “técnicamente factibles”. Las políticas públicas –su proceso de definiciones de problemas y soluciones, agendamiento, beneficiarios y todas sus fases– poseen una connotación performativa, tienen efectos sobre la realidad política y se expresan en determinados discursos (v. gr. prácticas institucionales, usos y desplazamientos conceptuales, definiciones sociopolíticas, símbolos y ritos) que reflejan ideologías que aperturan, mantienen ambiguas o clausuran determinadas posibilidades de acción.

IV. BIBLIOGRAFÍA

Angenot, Marc (2010), *Interdiscursividades. De hegemonías y disidencias*. Córdoba. Universidad Nacional de Córdoba.

Aguilar, L. (1993), *Problemas públicos y agenda de Gobierno*. Miguel Ángel Porrúa editorial. México.

BID (2006), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latin*. David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University, Cambridge.

Carver, Terrell (2002), *Discourses Analysis and the Linguistic Turn*. *European Political Science* 2.1, European Consortium for Political Research.

Cejudo, G. (2008), *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista*. CIDE, México.

Cuevas Hernán y Juan Pablo Paredes (2012), *Introducción: La ciencia política y el campo de los estudios cualitativos interpretativos de la política*, *Revista Pléyade*, N° 10, julio - diciembre 2012. CAIP, Santiago.

Eagleton, T. (1997), *Ideología. Una Introducción* (1997), Paidós, Barcelona, España.

Fischer, F. (2003), *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford, Oxford University.

Hajer, Maarten (1993), *Discourse Coalitions and the Institutionalisation of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain*. In Fischer, Frank/Forester, John (Hrsg.), "The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning", Durham/London. S. 43-67.

Hecló, H. (1978) *Issue Networks and the Executive Establishment*. En "The New American Political System". A. King. Editor, American Enterprise Institute, Washington DC (p87-124).

Joignant, Alfredo (2007), *Gobernando a través de las ideas. Sobre los usos gubernamentales de las categorías "governabilidad" y de "capital social"*, *Revista Política*, N° 48, Pp. 13-32.

Larraín, Jorge (2010), *El concepto de Ideología*, Vol. 4, LOM, Santiago.

Lorenz Valcarce F, (2002) *Agenda política, producción de sentido y conflictos sociales en la Argentina. El último año del gobierno de Menen*. En "Crisis y conflicto en el capitalismo latinoamericano: Lecturas políticas", Bettina Levy (comp.) CLACSO, Buenos Aires. 29-56

Majone, G. (2005) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE. Original publicado en el año de 1989.

Medellín T. Pedro (2004), *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. CEPAL, Santiago.

Mella, Marcelo (2011), *Extraños en la noche. Intelectuales y usos políticos del conocimiento durante la transición chilena*. RIL editores, Santiago, Chile.

Montesinos, Rafael (2003) Ideología, discurso, cultura política y poder Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial. En línea. Fecha de consulta: 26-06-13. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72610308>> ISSN 1870-2333

Nelson, B. (1993). La formación de agenda. El caso de maltrato a los niños, en Aguilar, L. (ed), Problemas públicos y agenda de Gobierno. Miguel Ángel Porrúa editorial. México, pp 105-140.

Quiroga, Y. y Jaime Ensignia eds. (2009), Chile en la Concertación. Una mirada crítica, balance y perspectivas. Friedrich-Ebert-Stiftung. Chile.

Shaw, D. L. & McCombs, M. (1977), The Emergence of American Political Issues: The Agenda-Setting Function of the Press. St. Paul: West.

Schneider, A. y H. Ingram (1993), Social construction of target populations: implications for politics and policy. American Political Science Review. No. 87, vol. 2, pp. 334-347.

Serrano, Claudia (1998), Participación social y ciudadanía. Un debate del Chile contemporáneo. Asesorías para el Desarrollo, Santiago.

Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano (1998) Lineamientos para construir una matriz de indicadores de participación social en programas nacionales participativos. Asesorías para el Desarrollo, Santiago.

Raveeca, Paulo (2010), La política de la ciencia política. Ensayo de introspección disciplinar desde América Latina hoy. Revista América Latina, Santiago. Pp. 173-210.

Tejera, Héctor (2003), No se olvide de nosotros cuando esté allá arriba: cultura, ciudadanos y campañas políticas en la Ciudad de México. Universidad Autónoma Metropolitana-Universidad Iberoamericana, México.

Van Dijk, T. (2005), Política, ideología y discurso, Quórum Académico, Vol. 2, N° 2, julio diciembre 2005, Pp. 15 – 47.