

PROBLEMAS PÚBLICOS y agenda de gobierno

CHARLES D. ELDER, ROGER W. COBB
BARBARA J. NELSON, ANTHONY DOWNS
HORST W. J. RITTEL, MELVIN M. WEBBER
MARK H. MOORE, EUGENE BARDACH
PETER J. MAY, HUGH HECLLO

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA
estudio introductorio y edición



MÉXICO

MCMXCVI

*Problemas públicos
y agenda
de gobierno*

Tercera antología

ANTHONY DOWNS

3. *Él ciclo de atención a los problemas sociales.**

Los altibajos de la ecología

P OCAS VECES el público estadounidense presta por demasiado tiempo atención a una cuestión de política, aun si se trata de un problema persistente y crucial para la sociedad. Parece haber, en cambio, un "ciclo de atención a los asuntos" (*issue attention cycle*), que influye poderosamente en las actitudes y en el comportamiento del público respecto de los problemas clave de su vida cotidiana. De repente surge un problema, sobresale, llama la atención durante un breve periodo y luego -muchas veces sin haber encontrado solución- desaparece paulatinamente del centro de la atención pública. Estudiar la manera en que opera el ciclo de la atención pública puede ofrecernos algunas ideas acerca de cuánto tiempo tendría que durar la atención a una determinada cuestión para poder generar la presión política suficiente y motivar cambios.

Las actitudes en pro del mejoramiento del ambiente ofrece un ejemplo y una prueba de este "ciclo de atención a los asuntos". Durante los últimos años hubo un creciente y sorprendente interés por la calidad del ambiente. Este cambio de actitud ha sido más rápido que los mismos cambios del ambiente. ¿Cuáles son las causas que están a la raíz del cambio de atención del público? ¿Por qué el problema del ambiente asumió tan repentinamente una prioridad tan alta entre otros muchos asuntos internos de interés? ¿Durante cuánto tiempo mantendrá el público un alto grado de interés por

[141]

* Publicado originalmente con el título "Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle", en *Public Interest*, 32, 1972, pp. 38-50. Traducción al español de Alva Senzek.

los temas ecológicos? En mi opinión, el análisis del ciclo de atención a los asuntos públicos y los problemas sociales nos puede ofrecer algunas respuestas a estas preguntas.

La dinámica del ciclo de atención a las cuestiones públicas

La percepción pública de muchas de las "crisis" de la vida cotidiana social no tiene mucho que ver con los cambios que ocurren realmente en las condiciones de vida. Más bien, refleja el movimiento cíclico del interés público por ciertas cuestiones, cuya característica es la alta intensidad de la atención y, a poco, un creciente aburrimiento. Este ciclo de atención tiene sus raíces en la naturaleza de ciertos problemas nacionales y en la manera como los medios de comunicación masiva interactúan con el público. El ciclo tiene cinco etapas, las cuales pueden variar sus tiempos de duración según el problema específico involucrado. Pero las etapas suelen ocurrir según la siguiente secuencia:

1. *La etapa anterior al problema.* Esta etapa tiene lugar cuando existe alguna condición social indeseable, pero que no ha suscitado todavía demasiada atención pública, si bien los especialistas o los grupos interesados han manifestado su preocupación. Casi siempre las condiciones objetivas del problema son peores en la etapa que precede al momento en que el público empieza a interesarse en el problema. Tal fue el caso, en Estados Unidos, del racismo, la pobreza y la desnutrición.

2. *El descubrimiento alarmante y el entusiasmo eufórico.* Como resultado de alguna emocionante serie de acontecimientos, digamos los tumultos de las zonas más pobres de las ciudades en los años sesenta, o por otras razones distintas, el público se da de repente cuenta del aspecto maligno de un problema particular y se alarma. Este descubrimiento alar-

mente invariablemente se acompaña con un entusiasmo eufórico en la capacidad de la sociedad para "resolver el problema" o "hacer algo efectivo" en un tiempo relativamente corto. La combinación de inquietud y confianza es en parte resultado de la presión que el público levanta a sus dirigentes políticos, pretendiendo que todo problema pueda tener solución. Esta posición tiene su origen en la perenne tradición estadounidense que considera que los obstáculos al progreso son ajenos a la estructura de la sociedad misma. Por consiguiente, con el esfuerzo suficiente, se pueden eliminar todos los obstáculos y resolver todos los problemas, *sin necesidad de hacer cambios fundamentales en la sociedad*. En las culturas más antiguas -y posiblemente más sabias-, existe un sentido oculto e irónico, hasta pesimista, resultado de la creencia extendida y confirmada de que no es posible resolver todos los problemas para siempre. Sólo en fechas recientes ha brotado esta visión pesimista en nuestra cultura.

3. *La percepción del precio del progreso.* La tercera etapa se caracteriza por la percepción paulatina de que el costo de "solucionar" el problema es muy alto. Para alcanzar realmente una solución, sería necesario gastar mucho dinero y pedir sacrificios importantes a grandes números de la población. El público empieza entonces a darse cuenta de que una buena parte del problema se debe a ciertos arreglos que benefician a alguien -beneficios que a veces llegan a millones de personas. Por ejemplo, el creciente uso del automóvil provoca congestionamientos de tránsito y produce también mucho smog. Pero, por otro lado, favorece la movilidad de millones de personas que prefieren seguir comprando más vehículos para obtener estas ventajas.

En ciertos casos, los avances tecnológicos pueden eliminar algunos de los resultados indeseables de los problemas, sin requerir cambios importantes en la sociedad o sin causar grandes pérdidas a quienes disfrutaban de sus beneficios. En la tradición optimista de

Estados Unidos, la posibilidad de llegar a una solución tecnológica es asumida, de partida, en casi todos los casos. Pero el hecho es que la mayoría de nuestros problemas más apremiantes se debe casi siempre a que consciente o inconscientemente un grupo es explotado por el otro, o a que ciertos grupos son excluidos del disfrute de ciertos beneficios por otros que pretenden monopolizarlos. Por ejemplo, los blancos de la clase media alta valoran su separación geográfica respecto de los pobres y los negros. Por consiguiente, introducir la igualdad de acceso a las ventajas de vivir en los suburbios comporta necesariamente algún sacrificio por parte de las personas blancas. El creciente reconocimiento de que existe este tipo de relación entre el problema y su "solución" constituye una parte clave de la tercera etapa.

4. *El descenso paulatino de la intensidad del interés del público.* A medida que un número cada vez mayor de personas se da cuenta de que será muy difícil y muy costoso para ellas resolver el problema, se presentan tres reacciones. Algunas personas sencillamente terminan por desanimarse. Otras se sienten amenazadas al reflexionar sobre el problema y, en consecuencia, prefieren cancelar sus pensamientos. Otro grupo termina por aburrirse del problema. La mayoría de las personas experimentan una combinación de estos sentimientos. En consecuencia, se desvanece gradualmente el deseo del público de seguir prestando atención al problema. Simultáneamente, es muy probable que esté ya entrando en la segunda fase algún otro problema más novedoso y, por lo tanto, más llamativo.

5. *La etapa posterior al problema.* En la etapa final, el problema que ya no ocupa el interés principal cae en el limbo: una zona claroscuro de menor atención o de recurrencias espasmódicas de atención. Por otra parte, el asunto ya no posee ahora la relación con la atención pública que ocupaba en la etapa anterior. En efecto, durante el tiempo que el interés se enfocó activamente en el problema, es muy probable que hayan surgido nuevas instituciones, programas y políticas para intentar resolverlo. Estas

entidades casi siempre son duraderas y muchas veces tienen impacto, aun si la atención pública ha pasado a ocuparse de otros temas. Por ejemplo, durante las etapas iniciales de la "Guerra contra la pobreza", se creó la Oficina de Oportunidades Económicas (OEO) que lanzó muchos programas nuevos. Y aunque la pobreza ha dejado de ser una causa popular candente, la OEO sigue funcionando. Muchos de sus programas han logrado éxito significativos, no obstante que su nivel de financiamiento está muy por debajo del nivel necesario para reducir la pobreza de manera decisiva.

Cualquier problema importante que alguna vez captó el interés del público es capaz de recapturarlo esporádicamente. Algunos de los aspectos del problema pueden anexarse al nuevo problema que domina la atención del público. En suma, los problemas que han recorrido el ciclo completo casi siempre reciben un mayor grado de atención, esfuerzo y preocupación por parte del público, en comparación con los que todavía están en la etapa anterior al descubrimiento.

¿Cuáles son los problemas susceptibles de recorrer el ciclo?

No todos los problemas sociales de importancia recorren todo el ciclo de atención. Cuando así sucede, son problemas que generalmente presentan, en mayor o menor grado, tres características específicas. En primer lugar, la mayoría de las personas en la sociedad no sufren el problema en el mismo grado que alguna minoría (numérica, no necesariamente étnica). Este es el caso de muchos problemas sociales apremiantes en los Estados Unidos: la pobreza, el racismo, la carencia de transporte público, la adicción a las drogas y el desempleo son algunos de ellos. El número de personas que sufren cada uno de estos males sociales es muy grande en términos absolutos, probablemente son millones. Pero en términos relativos la cantidad es pequeña, menos del 15 por ciento de la población.

-ción entera. Por esta razón la mayoría de la población es incapaz de fijar su atención en alguna cuestión durante mucho tiempo, pues no les afecta directamente de modo importante.

En segundo lugar, por lo general, los sufrimientos que el problema origina resultan de arreglos sociales que proporcionan beneficios significativos a una mayoría o a una minoría poderosa de la población. Por ejemplo, en el corto plazo, los dueños de coches -independientemente de los influyentes cabildeos de las industrias automotriz y de construcción de carreteras- se benefician con la ley que prohíba el uso de impuestos a la gasolina para financiar los sistemas de transporte público, a pesar de que los pobres que viven en las ciudades los necesiten desesperadamente.

En tercer lugar, el problema pierde sus aspectos emocionantes para el público en general. Cuando los disturbios raciales en las ciudades fueron presentados cada noche en la televisión, la atención pública naturalmente se enfocó a sus causas y consecuencias. Pero cuando las manifestaciones llegaron a su fin (o los medios de comunicación dejaron de cubrirlos con intensidad), el interés del público por las causas de los problemas decayó marcadamente. De la misma manera, mientras la NASA mantuvo una serie cada vez más emocionante de lanzamientos al espacio, culminando con el "*show*" de los estadounidenses caminando en la luna, el apoyo del público fue importante para que el Congreso mantuviera un alto nivel de asignaciones presupuestales. Pero la NASA no pudo concebir un *encore* suficientemente llamativo, por lo que la repetición de los lanzamientos terminó por volverse cada vez menos interesante (aunque un cuasi desastre durante el tercer intento revivió brevemente el interés). El resultado fue que las asignaciones del Congreso a los programas de la NASA se desplomaron vertiginosamente.

Un problema social siempre tiene que ser emocionante y llamativo para mantener el interés del público, por la sencilla razón de que las noticias son "consumidas" por el público como una forma de espectáculo.

Como tal, un cierto problema compite con los demás entretenimientos por el tiempo y la atención de las personas. Cada día se entabla una lucha feroz por el espacio muy limitado de los periódicos y de las cadenas de televisión. Cada problema contiene no sólo con todos los demás problemas sociales y los eventos públicos, sino también con una multitud (le temas que son "noticia" y que con frecuencia son más agradables de ver. Entre éstos se encuentran los entretenimientos placenteros de los deportes, el clima, la moda, las caricaturas, los horóscopos y los crucigramas. De hecho, la cantidad de tiempo en la televisión y de espacio en los periódicos, dedicados a cubrir los deportes, en comparación con los acontecimientos internacionales, son ya un comentario impresionante sobre el valor relativo que el público asigna a sus conocimientos de estos dos temas.

Cuando se cumplen estas tres condiciones en un problema que ha captado la atención del público, son altas las probabilidades de que pronto el problema transitará por todo el "ciclo de la atención a cuestiones", y que, por lo tanto, está destinado a desaparecer paulatinamente del centro del foro. La primera condición quiere decir que la mayoría de las personas tenderán a olvidarse del problema, debido a que no lo sufren en carne viva. La segunda condición quiere decir que la solución del problema reclama una atención sostenida y un esfuerzo permanente, además de cambios fundamentales en las instituciones sociales o del comportamiento social. Esto, a su vez, quiere decir que los intentos significativos por resolver el problema representarán una amenaza para grupos importantes de la sociedad. La tercera condición quiere decir que el enfoque insistente de los medios de comunicación en el problema pronto aburre a la mayoría del público. Tan pronto los medios de comunicación se dan cuenta de que su énfasis en el problema amenaza a muchas personas y aburre a otras más, se apresurarán obviamente a desplazar su atención hacia algún problema "nuevo". Esta situación es muy factible en Estados Unidos, debido a que casi todos los medios de comunicación operan en función de fines lucrativos y ganan mayo

res utilidades cuando presentan programas atractivos para el público en general. Como indicó Marshall McLuhan, el auditorio mismo es el que, en gran parte, manipula las noticias", prestando o quitando interés a cualquier tema. Mientras persista esta tendencia, continuaremos confrontando un sinfín de "crisis" que señalan problemas sociales específicos. Cada uno de los problemas críticos ascenderá a la vista del público, ocupará el centro del foro durante un lapso y luego desaparecerá gradualmente, mientras toman su lugar otros problemas más de moda que se desarrollan durante las fases de "crisis".

La irrupción del interés por el ambiente

El interés del público por el medio ambiente parece encontrarse a la mitad del camino en el "ciclo de atención a las cuestiones". Cada vez más personas se dan cuenta de los costos elevados, en términos sociales y financieros, para limpiar el aire y el agua, así como preservar y restaurar los espacios abiertos. Por ello, mucho del entusiasmo sobre el mejoramiento rápido y drástico del ambiente se ha ido, poco a poco, desvaneciendo. Todavía es importante el arado de interés de parte del público y, por lo tanto, no se puede decir que se ha llegado a la "etapa posterior al problema". De hecho, el problema del ambiente bien puede retener un mayor grado de atención que los que afectan a porciones pequeñas de la población. Antes de evaluar si la preocupación ambiental será de largo plazo, es útil analizar la manera en que el interés por el ambiente atravesó las primeras etapas del ciclo de atención.

La razón más evidente de la aparición de la preocupación por el ambiente fue el deterioro obvio y reciente de determinadas condiciones de vida. Un catálogo completo de síntomas está a la mano, incluyendo el sempiterno smog, la proliferación de los desechos sólidos, los derrames petroleros en los mares, la mayor contaminación del

del agua por el DDT y otros venenos, la posible extinción de varias especies de animales, y la sobrepoblación en el uso de una variedad de instalaciones, desde las supercarreteras hasta los parques nacionales. Los millones de ciudadanos que han observado estas condiciones cada día peores han llegado a la conclusión de que alguien debe hacer algo para corregirlas. Pero este "hacer algo" para reducir el deterioro del ambiente no es nada fácil. Muchos de nuestros problemas ambientales son resultado de procesos muy valorados por la mayoría de los estadounidenses.

La misma copiosidad de nuestra producción y consumo de bienes materiales es responsable de gran cantidad de contaminación. Por ejemplo, la generación de electricidad, basada en el uso de los energéticos del carbón y del petróleo, tiene que crear humo y contaminación del aire. Si se basa en energéticos nucleares, entonces provoca una alza de la temperatura del agua. Sin embargo, la duplicación del consumo de electricidad cada diez años en Estados Unidos ha sido un pilar en la creación de niveles más altos de bienestar de la población. La contaminación representa el precio que tenemos que pagar por la ventaja enorme de utilizar cada vez más electricidad. De la misma manera, gran parte de la contaminación de las carreteras y de las zonas más vírgenes del país es el resultado del uso de empaques desechables. De este modo, definir la contaminación del ambiente como un factor exclusivamente negativo es pasar por alto su conexión directa con las ventajas concretas que disfrutaban la mayoría de los ciudadanos.

Otro factor que ha provocado, en parte, la creciente contaminación del ambiente es lo que yo llamaría la democratización del privilegio. Cada vez más un mayor número de ciudadanos puede disfrutar de ciertas actividades a las cuales sólo una pequeña minoría de personas acomodadas tenían acceso anteriormente. Algunos miembros de estas minorías selectas están enfadados al ver que sus anteriores ventajas esotéricas comienzan a ser alcanzados por el "hombre común". El factor más frecuente de irritación por la democratización del privilegio es la congestión. El aumento de la

democratización del privilegio es la congestión. El aumento de la congestión de las carreteras, por ejemplo, es denunciado casi en todas partes y su causa principal es el aumento rápido del número de registros de vehículos automotores. En 1950, aproximadamente 59 por ciento de todas las familias en Estados Unidos tenían por lo menos un automóvil, y el siete por ciento tenían dos o más. En 1968, la proporción de familias que poseían por lo menos un coche había subido al 79 por ciento, y el 26 por ciento tenían dos o más coches. Entre 1960 y 1970, el número total de vehículos automotores registrados aumentó en 35 millones de unidades (47 por ciento), en comparación con un aumento de la población en 23 millones de personas (o sólo 13 por ciento). Se ha estimado además que los vehículos automotores causan el 60 por ciento de la contaminación del aire. Así es que el aumento tan notable en el smog es más el resultado de la democratización de la propiedad de los autos, que el aumento de la población misma.

Esta democratización del privilegio también es la causa de la masificación de los parques nacionales, la creciente densidad de la vivienda suburbana, la expansión de nuevos fraccionamientos en áreas que anteriormente eran granjas y huertas pintorescas, y la transformación de áreas tranquilas de descanso en selvas de rascacielos. Ahora es muy difícil para las clases acomodadas huir de las zonas urbanas para vivir en lugares tranquilos, pues cada vez más personas tienen también los medios para llegar allá. El deterioro del ambiente de las élites muchas veces es sinónimo del mejoramiento del bienestar del hombre común.

Nuestras pretensiones desmesuradas

Otro factor que ha contribuido a una mayor preocupación por la calidad del ambiente es el marcado ascenso de nuestras aspiraciones y estándares sobre cómo debe ser nuestro ambiente. En mi opinión, el descontento creciente con el "sistema" en los Estados Unidos no es ne-

cesariamente el resultado de su funcionamiento inadecuado. Más bien, procede de la rápida intensificación de nuestras pretensiones y deseos sobre el funcionamiento idóneo del sistema. En ningún otro campo es tan marcada esta tendencia, como en el asunto concerniente a la calidad ambiental. Hace cien años, los blancos estadounidenses eliminaron a tribus enteras de indígenas. Hoy, muchos ciudadanos apesadumbrados intentan que se vuelvan importantes las cuestiones de la desaparición de las grullas, los lobos y otras criaturas exóticas. Mientras tanto, se sigue matando a miles de indígenas en Brasil cada año, sin que los conservacionistas de Estados Unidos levanten su voz por esta masacre humana. De la misma manera, algunos estetas protestan por la reproducción acelerada de las zonas conurbadas a la metrópoli, mientras pasan por alto hectáreas enteras de barrios pobres, infestados de ratas, a unos pocos kilómetros, o inclusive calles, de sus casas. En suma, nuestras pretensiones magnificadas acerca del ambiente son más selectivas de lo que parecen a primera vista.

Sin embargo, en el caso de muchas formas de contaminación, nuestras preocupaciones son válidas, porque se trata de prácticas y condiciones que han sido ignoradas durante décadas. Un ejemplo es nuestra preocupación por la descarga de desechos industriales y aguas negras en los ríos y lagos. El incremento de nuestras pretensiones ambientales forma parte de un fenómeno cultural, que ha sido estimulado tanto por nuestro éxito en la elevación del bienestar general, como por el énfasis reciente de los medios de comunicación masiva. Otra causa del acelerado interés por la contaminación del ambiente es la "explosión" de una retórica alarmista sobre el tema. Según algunos especialistas cuyas opiniones han sido ampliamente difundidas, toda forma de vida en este planeta está amenazada por "una crisis ambiental". Algunos insisten que la vida humana llegará a su fin dentro de tres décadas o menos, si no cambiamos de manera drástica nuestros patrones de comportamiento.

¿Están en verdad tan mal las cosas? Francamente, no soy un ecólogo experto para contestar con contundencia. Pero tengo mis dudas sobre estos puntos de vista alarmistas, por la razón que muchos profetas del desastre se han equivocado en el pasado sobre otras llamadas "crisis."

Hay dos definiciones razonables de "crisis". Un tipo de crisis consiste en una situación que se está deteriorando rápidamente y se dirige hacia un evento catastrófico en algún momento futuro. El segundo tipo, se caracteriza por una situación en deterioro paulatino y que, tarde o temprano, tiene que pasar por el punto crítico, de donde no hay regreso. En estos momentos, no creo que ninguna de estas dos definiciones se aplique a los graves problemas de la sociedad estadounidense. Aunque muchos críticos de la sociedad no quieran admitirlo, el sistema realmente funciona bastante bien para la mayoría de los ciudadanos en lo que se refiere a los principales indicadores de bienestar. Cuando se consideran factores tales como el ingreso real, la movilidad personal, la variedad y la selección de los patrones de consumo, la longevidad, la salud, el ocio y la calidad de la vivienda, la mayoría de los estadounidenses viven mejor que nunca y mucho mejor que la gran mayoría de los demás seres humanos. Lo que *no* está mejorando es la brecha entre el comportamiento de la sociedad y lo que la mayoría de las personas -o por lo menos los de las minorías bien organizadas-, piensan que se debe hacer para resolver dichos problemas. Nuestras pretensiones y estándares han aumentado a una velocidad mayor que los productos beneficiosos del sistema social. El resultado es que la mayoría de los estadounidenses, incluyendo los pobres, están recibiendo más y disfrutando menos.

Esta conclusión no debería confundirse con la complacencia de los patriotas extremistas. Sería poco realista negar algunas tendencias negativas en la vida actual de Estados Unidos. Algunas condiciones han empeorado, afectando a todos sin excepción. Ejemplo son la calidad del aire y la inseguridad frente a los robos.

La congestión y el deterioro del ambiente pueden destruir permanentemente ciertas importantes comodidades si no reciben atención a tiempo. Más aún, el nivel de ansiedad, personal y social, ha aumentado durante los últimos años. Soy de la opinión que esta situación es el resultado de las tensiones provocadas por la velocidad acelerada de los cambios tecnológicos y sociales, junto con el aumento en la comunicación mundial a través de los medios de comunicación. Estos cambios, con mucha razón, han despertado preocupaciones genuinas y serias entre millones de personas.

El futuro del problema del ambiente

La preocupación por el ambiente ha pasado ya por las dos primeras fases del "ciclo" de la atención a las cuestiones sociales y ahora avanza hacia la tercera etapa. De hecho, ya nos hemos empezado a mover en la cuarta, por cuanto inexorablemente disminuye la intensidad del interés por parte del público. Esto plantea una pregunta muy interesante: ¿Toda la discusión sobre la calidad del ambiente desembocará en la etapa última del ciclo, la que es "posterior al problema"?

Mi respuesta a esta pregunta es sí, pero no muy pronto, porque ciertas características de la cuestión ecológica impedirán que pierda rápidamente significado para el interés público, tal como ha sucedido con muchos otros problemas recientes. En primer lugar, algunas formas de contaminación del ambiente son mucho más visibles y amenazantes que otros problemas sociales. Éste es particularmente el caso de la contaminación del aire. Mientras sea mayor la amenaza de las formas visibles de contaminación y más dramáticamente se presente, mayor será el apoyo del público para mejorar el ambiente y su interés durará un tiempo más largo. Paradójicamente, la causa ecologista se beneficiará con un desastre ambiental, como el smog que asfixiara a miles de personas en pocos días. Este fenómeno no es por nada nuevo: todas las causas desde los primeros

cristianos hasta las Panteras Negras de los años sesenta se benefician con sus mártires. Sin embargo, hasta los símbolos más poderosos pierden atractivo, cuando se les repite reiteradamente. La vista conmovedora de un soldado muerto o de una gaviota empapada de petróleo crudo pierde fuerza después de repetirse una docena de veces. Algunas de las amenazas más peligrosas al ambiente son empero completamente invisibles. En consecuencia, nuestra propensión por corregir lo visible puede conducir a que nos preocupemos de problemas relativamente menores, dejando sin solución los que son mucho más peligrosos.

Otra razón para que el interés por la contaminación perdure es que se trata de un problema que afecta a casi todo el mundo. No tiene ningún efecto discriminador desde el punto de vista político, y esto hace que los políticos persigan las soluciones sin temer repercusiones adversas. Se puede decir que el ataque a los problemas ambientales es menos riesgoso que la lucha contra el racismo o la pobreza; en efecto, enfrentar estos últimos problemas provocaría nada menos que la hostilidad de bloques muy significativos de votantes quienes se benefician de los sufrimientos de los demás o que, por lo menos, no se sienten lo suficientemente amenazados por el problema, como para estar en favor de un gasto público importante, con el fin de reducirlos.

Un tercer punto en favor del problema del ambiente es que gran parte de la "culpa" de la contaminación puede atribuirse a un pequeño grupo de "villanos" cuyo poder y riqueza los convierte en excelentes chivos expiatorios. Los defensores del ambiente, por lo tanto, pueden atacar valientemente a estos chivos expiatorios sin echarse encima a la mayoría de los ciudadanos. Además, este pequeño grupo tiene efectivamente el poder para reducir la contaminación en un grado muy importante, en caso de que lo deseara. Si los responsables de las empresas más importantes de la industria automotriz, de la generación de la energía eléctrica y del sumini-

stro de los energéticos estuvieran dispuestos a cambiar significativamente sus prácticas, los niveles de contaminación podrían descender aceleradamente. Este hecho se ha comprobado en muchas localidades.

Siempre es más fácil encontrar apoyo para las empresas que buscan resolver problemas, si se puede echar la culpa a un número reducido de "enemigos públicos" como lo demuestra el éxito de Ralph Nader. Esta táctica es especialmente eficaz si los "enemigos" tienen riqueza y poder exagerados, si tal vez se visten de manera excéntrica y tienen modales raros, hablan con obscenidades o demuestran cualquier otra característica fuera de lo común. Esto permite que la sociedad descargue su indignación en estos grupos pequeños, sin tener que admitir la necesidad de modificar su propio comportamiento. Es más fácil encontrar grupos de chivos expiatorios en casi todos los problemas de la contaminación, que en los demás problemas sociales importantes, como la pobreza, la falta de vivienda digna o el racismo. Resolver estos últimos problemas implicaría la modificación del comportamiento de millones de estadounidenses, aceptar un nivel más alto de impuestos, o ambas cosas.

La posibilidad de llegar a encontrar soluciones tecnológicas para los problemas ambientales frecuentemente logra que el problema perdure en la atención del público. Si se puede eliminar la contaminación por medio de cambios tecnológicos, no hay por qué modificar las actitudes básicas, las expectativas y las normas de conducta de la mayoría de la gente. Las dificultades traumáticas de todo cambio institucional importante pueden eliminarse por la "magia" de los mejoramientos tecnológicos en los motores de los automóviles, por nuevos aparatos que purifiquen el agua, por una composición química más adecuada de los energéticos y por un mayor número de instalaciones para el tratamiento de las aguas negras.

El financiamiento de la lucha contra la contaminación

Otro aspecto de los esfuerzos contra la contaminación que puede contribuir a fortalecer el apoyo político es el hecho de que gran parte del costo puede transferirse al público en la forma de precios más altos de los productos y no de mayores impuestos. En consecuencia, los políticos pueden exigir que se apliquen normas costosas para limpiar el ambiente, sin pagar el alto costo político que implica reunir los fondos necesarios por medio de impuestos más altos. Es cierto que la contaminación del agua frecuentemente es el resultado de actividades de las dependencias públicas, como es el caso de los defectuosos sistemas municipales de tratamiento de las aguas negras, y que los remedios realmente eficaces contra este tipo de contaminación exigen un nivel más alto de impuestos o, por lo menos, precios mayores de los servicios públicos. Pero la mayor parte de los costos que comporta la reducción de la contaminación puede añadirse a los precios de los productos y, de esta manera, transferirse calladamente al consumidor final del producto. Esta es la manera menos dolorosa para liquidar la cuenta de muchos graves problemas sociales. En contraste, la resolución de la mayoría de los más graves problemas sociales requiere una redistribución masiva del ingreso, lo cual es posible solamente por medio de mayores impuestos y transferencias más altas o mayores subsidios directos. Ejemplos de este tipo de problemas son la pobreza, la vivienda de los barrios populares, los bajos niveles de salud pública en las zonas pobres y el transporte público inadecuado.

La mayoría de los ecologistas se oponen a que el pago por un ambiente más limpio suceda por medio de precios más altos en los productos. Ellos prefieren alcanzar su meta por medio de normas que obliguen a las empresas contaminantes a absorber los costos de su acción, aun si ello significa disminuir sus utilidades. En casos de las empresas oligopolísticas como la automotriz y la petrolera, esta estrategia puede ser exitosa. Pero a

petrolera, esta estrategia puede ser exitosa. Pero a largo plazo, tendría el efecto de que el capital emigrara de muchas de las industrias afectadas y los precios subieran de todos modos. Por lo demás, es justo que las personas que utilizan un producto, paguen el precio completo del costo que implica evitar el exceso de contaminación en su producción. Y los pagos son mejor hechos a través del precio del producto final. En mi opinión, es imprudente tratar que se paguen los costos por medio de subsidios gubernamentales con el fin de no imponer más cargas a los consumidores finales. Necesitamos reconocer nuestra capacidad políticamente limitada de imposición fiscal, para enfrentar los problemas que no se pueden abordar más que de esa manera.

Hay aun otra razón de por qué la preocupación sobre el ambiente se mantiene por bastante tiempo. La contaminación puede generar industrias nuevas con intereses muy fuertes en promover el gasto contra la contaminación. Ya están en operación docenas de empresas con "eco" o "ambiente" en sus nombres, las cuales quieren explotar el supuestamente floreciente mercado de la lucha contra la contaminación. Con el tiempo puede suceder que se establezcan complejos industriales dedicados al ambiente. Cualquier problema o causa social gana longevidad si sus bases de apoyo y sus programas de acción pueden llegar a institucionalizarse en grandes burocracias. Tales organismos desean intensamente que siga viva la atención del público en los problemas a los que deben su existencia. Sin embargo, es de dudar que una industria anti-contaminante pudiera llegar a competir con la industria de la defensa, en términos de tamaño y de poder. Las actividades contra la contaminación requieren cambios en el comportamiento de millones de personas y no pueden realizarse sin la participación de la sociedad. En el caso de la defensa, los armamentos son producidos por una industria que no requiere ningún cambio en el comportamiento de los ciudadanos (aparte de mayores niveles de impuestos).

Finalmente, el problema de la contaminación puede ocupar el centro del escenario por un tiempo bastante largo, precisamente debido a la ambigüedad de los lemas y metas que involucra. El "mejoramiento del ambiente" es un objetivo muy amplio que cubre y abarca todo. Casi cualquier persona puede mostrar con credibilidad que la causa que le interesa es también una nueva manera de mejorar la calidad de vida. Esta ambigüedad propicia la formación de amplias coaliciones que pueden llegar a favorecer una variedad de cambios sociales relacionados con el mejoramiento del ambiente. Por el contrario, la incapacidad de las minorías para formar coaliciones importantes tiende a acelerar la velocidad con la que sus problemas abandonan el centro de la atención pública.

Todos los factores antes mencionados indican que las circunstancias son altamente favorables para lanzar y sostener un esfuerzo muy importante para mejorar la calidad del ambiente. Por otro lado, no hay que subestimar la capacidad de fastidiarse que tiene el público estadounidense, sobre todo, ante problemas que no lo amenazan de manera inmediata, no prometen grandes beneficios para la mayoría de las personas, o no apelan fuertemente a su sentido de la justicia. Tomando en cuenta el humor existente de la nación, no creo que la mayoría de los ciudadanos quieran introducir cambios sociales de importancia en ningún problema, a menos que se trate de una amenaza directa. El delito y otras formas de violencia urbana son buenos ejemplos. Inclusive el tema del crimen no ha provocado entre el público el deseo de cambiar el sistema básico de justicia. La administración actual parece haber llegado a la conclusión de que un gobierno de "bajo perfil" -que no hace ningún intento de conducir al público hacia cambios institucionales- es más aceptable para la mayoría de los ciudadanos. Sea correcto o no este punto de vista, es dominante la idea en el gobierno federal de que ningún programa importante sobre el ambiente recibirá la atención o el apoyo sostenido de parte del público general.

Algunos de que luchan por mejorar el ambiente buscan el apoyo de los estudiantes y de otros jóvenes, para hacer que el problema se mantenga en el centro de la atención pública. Pero tal apoyo no es el más adecuado para una campaña a largo plazo. Los jóvenes forman una base muy inestable de cualquier política, pues su capacidad de resistencia es reducida. En primer lugar, no dispondrán en el futuro del mismo periodo de ocio que tienen en la universidad. En segundo lugar, a medida que nuevos individuos entran a la categoría de "jóvenes" y los mayores salen de ella, el énfasis en los problemas se modifica y se pierden las habilidades aprendidas para manejar la opinión. Se ha exagerado mucho en el radicalismo de los jóvenes, debido a que los medios de comunicación masiva tienden a concentrar su atención en los jóvenes con puntos de vista extremistas. En sus actitudes de fondo ante los problemas sociales, la mayoría de los jóvenes no suelen ser muy diferentes de sus padres.

Existen buenas razones, en suma, para creer que el conjunto de problemas que lleva el nombre del "mejoramiento del ambiente" también terminará por padecer una pérdida gradual de la atención pública, recorriendo las últimas etapas del "ciclo de atención". Sin embargo, irá desapareciendo con una velocidad mucho más lenta que otras causas y cuestiones sociales. En consecuencia, es muy posible llegar a formular políticas muy importantes de mejoramiento ambiental. Pero sólo a condición de que los que luchan por un ambiente de calidad actúen rápida y enérgicamente.