

mic Press, 1978), 5-20. Véase también Goodman, *Ways of Worldmaking*, 17-20. Para una concepción contraria, véase la reseña de William Connolly de *Political Language* en *American Political Science Review* 73 (septiembre de 1979): 847.

4. Para datos estadísticos sobre el bajo nivel de información política entre los adultos, véase Robert S. Erikson, Norman R. Luttbeg y Kent L. Tedin, *American Public Opinion*, 2ª edición (Nueva York, Wiley, 1980), 19.

5. Jean Baudrillard, *In the Shadow of the Silent Majorities* (Nueva York, Semiotext, 1983), 1-64.

6. La expresión proviene de Hans Magnus Enzensberger, *The Consciousness Industry* (Nueva York, Seabury Press, 1974).

7. Harold D. Lasswell, *Psychopathology and Politics* (Chicago, University of Chicago Press, 1930).

8. Paul M. Sniderman, *Personality and Democratic Politics* (Berkeley, University of California Press, 1975).

9. Desde luego, la misma lección se aplica al término "autor". Al escribir este libro yo también estoy constituido por una gama de fuentes e inducciones diferentes, entre las que se cuentan algunas tan contradictorias como los escritores posestructuralistas cuya influencia sufro ahora y los científicos políticos convencionales que leía como estudiante graduado y cuya obra podría haber aprendido demasiado bien. Si bien la idea de que el lenguaje que describe la discontinuidad es en sí mismo discontinuo y autocontradictorio, genera una sensación de vértigo, ella es preferible a supuestos tranquilizadores que apartan el análisis del examen de las discontinuidades del mundo social. El vértigo puede estimular la crítica y la comprensión.

10. Este punto aparece desarrollado en la obra de Jacques Derrida, y también en los escritos de Kenneth Burke sobre retórica política, *The Grammar of Motives* (Nueva York, McGraw-Hill, 1945).

SOC 20 - (07)

16 copias

La construcción y los usos de los problemas sociales

Los problemas como construcciones ideológicas

Las condiciones perturbadoras que persisten constituyen un tema supremo del discurso político. Los niños reciben información sobre los problemas sociales en la escuela, los periódicos reseñan éxitos y reveses en su abordaje, y los estudios académicos y gubernamentales examinan sus causas, su naturaleza, su incidencia y sus consecuencias. Pero pocas veces son resueltos, salvo en el sentido de que ocasionalmente se los purga del discurso común o se los discute en términos legales, sociales o políticos cambiados, como si fueran problemas diferentes.¹ Alternativamente, condiciones aceptadas como inevitables o no problemáticas pueden llegar a verse como problemas, y condiciones perjudiciales pueden no ser definidas en absoluto como cuestiones políticas.

La pobreza, el desempleo y la discriminación contra las minorías y las mujeres son hoy en día aceptados como problemas, pero durante una parte considerable de la historia humana fueron considerados características del orden natural, mientras que problemas tales como las brujas aliadas con el diablo, los católicos norteamericanos como agentes del Papa, los norteamericanos de ascendencia japonesa como saboteadores potenciales, fueron alguna vez ampliamente aceptados como problemas.

Los problemas entran en el discurso y por lo tanto en la existencia como refuerzos de las ideologías, no simplemente porque están allí o porque son importantes para el bienestar. Ellos significan quiénes son virtuosos y útiles, y quiénes peligrosos o inadecuados, qué acciones serán recompensadas y cuáles penalizadas.

Constituyen a las personas como sujetos con tipos particulares de aspiraciones, autoconceptos y miedos, y originan creencias sobre la importancia relativa de acontecimientos y objetos. Son críticos en la determinación de quiénes ejercen la autoridad y quiénes la aceptan. Construyen áreas inmunes a la preocupación y el interés porque no son vistas como problemas. Al igual que los líderes y los enemigos, definen los contornos del mundo social, no del mismo modo para todos, sino a la luz de las diversas situaciones desde las cuales las personas responden al espectáculo político.

En este capítulo analizo la construcción de condiciones como problemas, los diversos significados de los discursos y textos sobre los problemas a la luz de las situaciones desde las cuales se los ve, y algunos usos políticos de la construcción de problemas. Las diversas secciones abordan una gama de significados y consecuencias de los problemas sociales. Son aspectos de una transacción común porque se complementan y refuerzan recíprocamente de modo tal que sobredeterminan una postura ideológica y una pauta de políticas públicas. Este examen trata de sacar a luz algunas implicaciones de nuestro lenguaje y nuestras acciones con respecto a los problemas sociales sobre los cuales los funcionarios y los grupos de interés por lo general callan, un silencio u olvido que también afianza las ideologías preferidas.

Las condiciones perjudiciales que no se convierten en problemas

Si los problemas sociales son construcciones, es evidente que las condiciones que perjudican a las personas no necesariamente se convierten en problemas. En el sur de los Estados Unidos, los restaurantes, hoteles, escuelas y baños segregados subsistieron durante un siglo y medio sin convertirse en problemas, lo mismo que incontables prácticas racistas y sexistas en todas partes. La pauperización y la matanza de una alta proporción de la población de indios de América del Norte no fue un problema mientras se estaba produciendo, sino sólo después de haber pasado a ser un hecho consumado.

Peter Bachrach ha denominado "no-decisiones" a tales fenómenos.² A veces se producen porque grupos políticos poderosos pueden bloquear la consideración de las prácticas con las que ellos se benefician, pero esa forma de no-decisión por lo general tiene poca vida. Los casos más duraderos parten de premisas ideológicas tan

difundidas en el lenguaje cotidiano de algunas personas que no se las reconoce en absoluto como ideológicas, sino que se las acepta como expresión del modo en que está constituido el mundo. Las personas socializadas para ver a los indios, a las mujeres o a los homosexuales como inferiores, consideran que los defensores de la legislación igualitaria son chillados; ellos pueden ser un problema, pero no la discriminación contra los grupos en desventaja.

Como por lo común hay consenso acerca de las prácticas sociales de larga data, sólo un pequeño subconjunto de ellas se convierte en problemas, probablemente no las más perjudiciales. Además, el acuerdo sobre las prácticas más establecidas facilita la tolerancia general a un conjunto más pequeño de "problemas". Tal vez la influencia más poderosa de las noticias, el habla y los textos sobre los problemas es la inmunidad ante la observación y la crítica que otorgan a las condiciones perjudiciales que no están en la lista. El resultado de este aspecto de la construcción de problemas es la creación de fe en la sensibilidad moral de los regímenes y los individuos, mientras se tachan los procesos que suscitarían interrogantes sobre tal sensibilidad.

Los problemas como beneficios

Una gran proporción de los problemas que aparecen en las noticias están presentes durante largos periodos de tiempo, o sólo intermitentemente ausentes. El crimen, la pobreza, el desempleo y la discriminación contra grupos en desventaja son ejemplos de cuestiones que han persistido como problemas durante largos periodos.

El fracaso histórico en la prosecución de una acción reparadora eficaz proviene de una contradicción profunda. El problema de algunos es un beneficio para otros, cuya influencia acrecienta. Para los empleadores, el desempleo y la pobreza significan costos laborales reducidos y una fuerza de trabajo dócil, incentivo éste que coexiste fácilmente con la simpatía personal por los infortunados. La discriminación contra las mujeres o las minorías significa tratamiento privilegiado para los hombres y las mayorías. El término "problema" sólo vela tenuemente el sentido en el que las condiciones deploradas crean oportunidades.

¿Cuál es el sentido político de términos que subrayan los problemas y ocultan los beneficios? Ellos por cierto silencian los con-

flictos de intereses entre los grupos sociales. También dan a las víctimas de los problemas y a quienes simpatizan con ellas la seguridad de que la preocupación por sus desdichas está ampliamente difundida. De estos modos sutiles las formas lingüísticas ayudan a moderar la intensidad del conflicto social.

Como ya se ha sugerido, hay otros modos de referirse a los beneficios que producen los problemas: abundancia de mano de obra, evitación de la interferencia gubernativa en los mercados del trabajo y de productos, un clima comercial favorable, incentivos para la ambición, una postura fuerte de defensa nacional. Tales referencias borran los vínculos entre los beneficios y las condiciones perturbadoras con las que están asociados. El lenguaje es claramente vital para la maniobra política y la construcción de la subjetividad.

La exposición de la población general a las contradicciones en su vida cotidiana facilita el enmascaramiento de la ineficacia de las soluciones y los beneficios que algunos grupos derivan del fracaso. La economía capitalista en los países industrializados proporciona un bienestar creciente, una profusa producción de bienes de consumo que les procura a algunos la posibilidad de elegir y a otros de admirar, y genera impresionantes oportunidades de recreación y gratificación cultural, desarrollos que además alientan expectativas aun más altas con respecto al futuro. Al mismo tiempo hay una angustia creciente por la guerra y la supervivencia de la especie, un nivel crónicamente alto de pobreza y desempleo, especialmente entre los jóvenes, las mujeres y las minorías, y riesgos en ascenso de enfermedades y accidentes de trabajo, y de contaminación de la comida, la atmósfera y el agua. Indicios conflictivos sobre el significado de la buena vida y la promesa de acciones gubernativas crean una ambigüedad acerca del mundo social que rápidamente se transforma en ambivalencia y aquiescencia respecto de la política pública. No es lo típico que la ambivalencia produzca indecisión. Por el contrario, proporciona apoyo tanto al régimen como a los desafíos al régimen. Las contradicciones en la experiencia alientan las contradicciones en la acción política.

Los problemas como formulaciones ambiguas

Un tema central de este análisis, entonces, es la diversidad de significados intrínsecos de todo problema social, que parten de la

gama de preocupaciones de los diferentes grupos, a cual más interesado en seguir ciertos cursos de acción y llamarlos soluciones. La seguridad nacional es un problema distinto para cada una de las partes interesadas, como las diversas ramas de las fuerzas armadas, la General Dynamics Corporation, los obreros de esa empresa, la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, y los potenciales reclutas. El problema se vuelve lo que es para cada grupo precisamente porque sus rivales lo definen de modo diferente. En este sentido un problema está constituido por las diferencias entre sus definiciones.

Así como los problemas son rótulos de agrupamientos o diferencias, sus soluciones son creaciones de las contradicciones y vacilaciones que promueven los abogados de las diferentes políticas. Un problema es entonces un significado que apunta a algunos de los siguientes rasgos:

1. Se centra en el nombre de una condición indeseable o de una amenaza al bienestar.

2. Las actividades gubernativas que un foco tal racionaliza comprenden una secuencia de formulaciones y acciones ambiguas que cambian y son frecuentemente inconsistentes entre sí porque constituyen respuestas a diferentes intereses de grupo. En nombre de la "defensa", los regímenes aumentan el presupuesto para la compra de armas, apoyan la investigación en las universidades, promueven el "control de armamentos" o el desarme, erigen sistemas de defensa, ceden a presiones de los contratistas contra la vigencia rigurosa de especificaciones técnicas, proveen generosos programas de jubilación para los miembros de las fuerzas armadas, enriquecen a personas con contratos que dejan pingües beneficios, apoyan a algunos gobiernos del Tercer Mundo y derriban a otros, etcétera. Se puede elaborar una lista similar de acciones y formulaciones diversas e inconsistentes para especificar el contenido de las políticas que tienen que ver con el crimen, la pobreza, la educación, la contaminación ambiental y cualquier otro problema.

3. Ese "bricolage" de acciones y formulaciones verbales a veces mejora la condición y a veces la empeora, pero algunas consecuencias de las políticas perseguidas son siempre inversiones del valor formalmente proclamado como meta de la actividad. La carrera armamentista en dos países rivales típicamente reduce la seguridad de ambos. En nombre de la contención de la violencia interior el sistema judicial condena a muerte.

A veces, en el manejo de un problema persiste una "tendencia" que significa consistencia: un "New Deal" o una "Guerra a la pobreza", una rigorización de los estatutos contra el crimen y de su aplicación, un periodo de "détente" internacional, o la amplia derogación o puesta en vigencia de la pena capital. Pero una tendencia es una gama de acciones a partir de las cuales un observador construye un rótulo. En un periodo de "détente" hay también algunas provocaciones y aumento de las tensiones. El New Deal no logró ayudar a muchos trabajadores, limitó el auxilio a los sindicatos, y perjudicó y favoreció los negocios de muchos modos distintos. Sus políticas, como todas las políticas, fueron creadas semánticamente como interpretaciones cargadas de valor de las diferencias entre la acción y el lenguaje. Una política, entonces, es un conjunto de respuestas contradictorias, cambiantes y diversas, a un espectro de intereses políticos.

Pero su nombre es un fenómeno totalmente distinto con una función diferente, que les ofrece una base para ignorar las inconsistencias a las personas inclinadas a hacerlo. El nombre típicamente reasegura, mientras que el foco en las inconsistencias y diferencias de las políticas podría ser perturbador. Los nombres de las políticas reflejan y racionalizan las pautas ideológicas dominantes. Al hacerlo, realzan la sensación de dinamismo que el espectáculo político crea. Esos nombres describen los logros, ocultan las vacilaciones en la acción y las estrategias contraproducentes que minimizan, cancelan o invierten las pretensiones de éxito.

En términos llanos, la construcción de problemas es un suceso complejo y sutil, una faceta de la formación convergente del sí mismo y la esfera social, integralmente vinculada con la interminable construcción y reconstrucción de las causas políticas, las estructuras de rol y las posturas morales.

La construcción de razones para los problemas

Las explicaciones de los problemas sociales que persisten son notables por la diversidad de causas y de ideologías a las que apuntan, no por su rigor, verificabilidad o poder explicativo. Las explicaciones culpan a las instituciones sociales, a las clases sociales, a quienes sufren o a quienes se beneficiarán. Pueden localizar la causa de un problema en características regionales, en la

nacionalidad, la etnicidad, el clima, la etapa de desarrollo histórico, la personalidad, o en una combinación de varias de tales categorías. Pueden ser concretas o abstractas. Reproducen las tipologías de moda en otras noticias, en la discusión popular o en la escritura académica. Tal diversidad es tan característica de las explicaciones de los científicos sociales como de las popularmente aceptadas. En esta forma de esfuerzo lo científico es también lo político.

Evocar el origen de un problema es atribuir culpas y elogios. La culpa de las guerras recurrentes y el militarismo se ubica de diferente modo según se los vea como consecuencia de los planes de los agresores, de la estructura caracterológica autoritaria de algunas culturas, de la ocurrencia fortuita de una secuencia de acontecimientos que los diplomáticos no pudieron manejar, de la lógica implícita en las sociedades industrializadas, o de la voluntad de Dios. Cada origen reduce la cuestión a una perspectiva particular y minimiza o elimina las otras. Cada uno refleja una ideología y racionaliza un curso de acción.

Una explicación particular de un problema persistente es probable que impresione a una gran parte del público como correcta por un periodo muy largo si ella refleja y refuerza la ideología dominante de esa época. Considérense como ejemplos el contraste entre las explicaciones generalmente aceptadas de las tensiones internacionales en las décadas precedentes a la Segunda Guerra Mundial y las que siguieron a la guerra, o el contraste entre las explicaciones dominantes de la recesión económica entre la liberal década del 30 y la conservadora del 80.

La "carrera" de una explicación de un problema manifiestamente depende en parte de la aceptabilidad de la premisa ideológica que implica. Como un problema social no es una entidad verificable sino una construcción que promueve intereses ideológicos, su explicación tiene que ser parte del proceso de construcción y no un conjunto de proposiciones refutables. En un sentido crucial, los problemas son creados de modo tal que se pueden ofrecer razones particulares para la aceptación pública y, como observo más adelante, de modo tal que se puedan proponer ciertos remedios particulares.

La explicación de un problema social crónico nunca puede recibir un apoyo general. Es ofrecida para que se la rechace tanto como para que se la acepte. Su función es intensificar la polarización y así mantener el apoyo de los adherentes de ambos lados.

Las razones ofrecidas son cruciales para la autoestima de las personas involucradas y para la viabilidad de los grupos, organizaciones y causas interesados. Todas extraen adhesión mediante la evocación de un espectáculo que muestra a sus rivales como amenazas. Lo típico es que la explicación de una condición perturbadora sea más importante para los militantes que la posibilidad de eliminar esa condición; esta última aparece como evocación retórica de un futuro remoto que es improbable que llegue, mientras que la explicación es vital para la maniobra política contemporánea.

Como siempre hay explicaciones conflictivas, cualquier afirmación acerca del origen de un problema también rechaza de modo implícito otros orígenes alternativos; una afirmación de ese tipo tiene que llevar a la conciencia aquello mismo que niega. Como lo observa Derrida, la huella de lo negado sigue presente y continúa desempeñando una parte en la acción y en las actitudes; su diferencia con la afirmación en realidad construye el significado de la afirmación. Declarar que una propuesta rusa de reducción recíproca de armamentos es sólo una maniobra de relaciones públicas equivale a suscitar la sospecha de que podría ser más que eso.

Las oposiciones en la "opinión" expresada favorecen consecuentemente la estabilidad social; son casi sinónimos de ella, pues reafirman y reifican lo que todos ya saben y aceptan. Expresar una posición pro-opción o anti-aborto supone que la posición opuesta también se está expresando y aceptar la oposición como un rasgo sostenido del discurso público. La reafirmación bien establecida, acabadamente anticipada y por lo tanto ritualista de las diferencias institucionaliza las dos retóricas, minimizando la posibilidad de que haya cambios importantes y dejando al régimen una amplia discrecionalidad, pues habrá apoyo y oposición anticipados, sean cuales fueren las formas de acción o inacción que aparezcan. En tanto hay una expresión sustancial de la opinión en ambos lados de una cuestión, la estabilidad social persiste, lo mismo que la discrecionalidad del régimen, con independencia de los números exactos o de los cambios marginales en los números. Es vital la persistencia de problemas irresueltos con significados conflictivos.

Lo que favorece la inestabilidad no es la expresión de la oposición sino la del consenso. Cuando no es necesario defender los enunciados de los contraenunciados, se los puede cambiar o invertir fácilmente. Los acuerdos consensuales sobre el enemigo o

aliado extranjero llevan fácilmente a la aceptación del antiguo enemigo como aliado y del ex aliado como enemigo, como sucedió al término de la Segunda Guerra Mundial, pero las opiniones sobre el aborto es probable que persistan.³ La rebelión y la revolución no fermentan en sociedades en las que ha habido una larga historia de intercambio ritualizado de concepciones opuestas sobre cuestiones aceptadas como importantes, sino donde tales intercambios han faltado, de modo que se puede construir fácilmente un consenso sobre la acción común para desalojar al régimen.

Estas observaciones sólo parecen contraintuitivas cuando la opinión es conceptualizada como creciendo en la mente individual, que a continuación la segregaría en el dominio público. En cuanto la "opinión" es reconocida como una referencia ambigua a los textos, como piezas del lenguaje que circulan en una cultura y se presentan para la aceptación o el rechazo, se vuelve evidente que textos opuestos se convierten en baluartes cada uno del otro, mientras que los textos aislados, sin el sustento de una oposición, son muy vulnerables al lenguaje nuevo.

Por lo tanto no es probable que el lenguaje sobre los orígenes convierta con frecuencia a las personas a una ideología contraria a la que sostienen, ni que genere una opinión persistente a pesar de la exposición a un lenguaje cambiante o a nuevas situaciones. Sus efectos, como ya hemos dicho, consisten en agudizar las cuestiones, a veces en polarizar la opinión, en todo caso en clarificar la pauta de oposiciones de opinión disponibles para la aceptación. La construcción de los problemas y de sus razones refuerza consecuentemente las escisiones sociales convencionales: esas divisiones de intereses de larga data en las cuales el poder relativo, las sanciones y los límites de la rivalidad están bien establecidos y son ampliamente reconocidos. El resultado político de tal refuerzo es bastante claro. Los realineamientos, las nuevas coaliciones y las formas no convencionales de la acción política son excluidos del discurso común y por lo tanto resultan menos probables. La evocación y reconstrucción de los orígenes son factores profundos, constantes y centrales para la maniobra política, un proceso lingüísticamente generado que crea grupos interesados, acicatea a uno contra otro durante lapsos variables, y le da al proceso político una apariencia de dinamismo y tensión que pocas veces gravita en los resultados.

La constitución de autoridades

El lenguaje que construye un problema y le proporciona un origen es también una justificación razonada para investir de autoridad a personas que afirman tener algún tipo de competencia. La disposición a suspender el propio juicio crítico en favor de alguien considerado capaz de manejo exitoso crea autoridad.⁴ Si la pobreza se debe a las inadecuaciones individuales, entonces los psicólogos, trabajadores sociales y educadores pueden reclamar autoridad para tratar con ella, pero si la fuente de la pobreza es una economía que no logra generar suficientes empleos con salario adecuado, quienes pueden reclamar esa autoridad son los economistas. Las amenazas militares, el crimen, la enfermedad mental, el analfabetismo y los otros problemas generan reclamos de autoridad, cuestionados en todos los casos porque diversas razones del problema compiten por la aceptación.

Las personas con credenciales tienen en consecuencia intereses creados en problemas específicos y en orígenes específicos de los problemas. Una alta proporción de conflictos políticos involucra la presentación de tales reclamos: ¿es el problema la agresión extranjera o el militarismo norteamericano?, ¿la tolerancia al delito o la pobreza?, ¿la violación de los derechos humanos y el despotismo en un país del Tercer Mundo o el apoyo ruso a los rebeldes? La definición del problema genera autoridad, status, utilidades y apoyo económico, mientras que niega esos beneficios a los reclamantes competidores. No puede sorprender entonces que prácticamente toda comunicación política construya directa o implícitamente ciertos problemas como cruciales, mientras descalifica otros.

Ocasionalmente un problema absorbe tan ampliamente la atención que muchos reclamantes de autoridad compiten entre sí por quedar identificados con él. La amenaza rusa es sin duda el ejemplo más destacado en el siglo xx; científicos, educadores, políticos, expertos en seguridad y muchos tipos de funcionarios administrativos han ofrecido sus servicios para encararla. A mediados de la década de 1980 se constituyó como problema urgente el maltrato a niños, con el resultado de que los psicólogos, funcionarios policiales, maestros, médicos y vecinos encontraron que el o podía contribuir a afianzar su autoridad, y los fiscales de distrito trataron de hacer carrera política sometiendo a juicio a los presuntos abusadores.

¿Por qué algunos problemas se "ponen de moda", mientras que nunca lo hacen otros que son tanto o más perjudiciales? ¿Por qué la falta de vivienda no es el tipo de problema que lleva a toda una gama de autoridades a competir por la identificación con él? Parece plausible que la diferencia radique en las consecuencias para aquellos cuyo poder aumenta y para quienes resultan amenazados. El maltrato a niños, como el abuso de drogas y la amenaza soviética, ofrecen oportunidades para el control de la conducta y el lenguaje de grandes cantidades de personas que tienen poco poder y podrían ser sospechosas sobre otras bases; el foco en el problema refuerza las desigualdades establecidas. En cambio, un esfuerzo serio tendiente a encarar la falta de vivienda entrañaría el reexamen de las instituciones económicas y sociales establecidas, con lo cual podría amenazar las desigualdades de poder existentes.

Algunos esfuerzos tendientes a asegurar beneficios poniendo énfasis en un problema perturbador son cínicos, pero sin duda la mayoría son sinceros. Lo que importa no es la motivación, sino el vínculo integral entre los reclamos relacionados con problemas y las asignaciones de valor por medio de la política. En esta forma de construcción es obvio que el lenguaje y los beneficios materiales forman parte de la misma transacción.

La construcción de los problemas para justificar las soluciones

La mayoría de los textos académicos aceptan una concepción del vínculo entre los problemas sociales y los intentos tendientes a resolverlos que es probable que también abracen los funcionarios públicos: que en cuanto un problema aparece, los organismos responsables buscan el mejor modo de encararlo, o que (según la clasificación propuesta por Herbert Simon) buscan una solución satisfactoria. Se hace hincapié en la racionalidad del proceso de búsqueda aunque sea limitada.

Pero la característica sorprendente del vínculo entre los problemas y soluciones políticos en la vida cotidiana es que típicamente la solución viene primero, cronológica y psicológicamente. Quiénes favorecen un curso particular de acción gubernamental probablemente busquen vincularse con un problema muy temido para obtener el máximo apoyo.⁵ Este proceso no es necesariamente consciente o deliberadamente engañoso. Quiénes reconocen que

la vinculación de un curso preferido de acción con un problema les procurará lo que ellos quieren, pueden fácilmente persuadirse de la racionalidad y moralidad de las apelaciones retóricas a las que recurren para convencer a otros. Se suscita la discusión del problema, y la ampliación del debate profundiza el interés público evocando preocupaciones ideológicas o morales, como ya se ha señalado. En tal sentido el nombre de un problema es una condensación simbólica, como también lo es el nombre de un objetivo político.⁶ Las metáforas son zanahorias y los problemas son garrotes; unas y otros son inducciones a apoyar medidas que de otro modo la gente podría considerar penosas, imprudentes o irrelevantes para su vida.

Quienes abogan por la reducción de los impuestos a los ricos, o a los pobres, probablemente mantengan su posición con independencia del estado de la economía o de la estructura impositiva corriente, y vean su propuesta como útil para disminuir la inflación, el desempleo, la recesión o cualquier otro problema económico regularmente reflejado en los periódicos. El vínculo entre problemas y soluciones preferidas es en sí mismo una construcción que transforma una preferencia ideológica en una acción racional gubernamental. Cuando la propuesta del misil MX estaba perdiendo apoyo político a principios de la década de 1980 porque los silos demostraban ser vulnerables al ataque, el presidente Ronald Reagan y otros defensores de los misiles empezaron a presentarlos como la solución de un problema diferente: el de acrecentar el poder nacional de negociación en las reuniones sobre los armamentos. El MX se convirtió entonces en un elemento del regateo, ya que no impresionaba como arma de defensa. Como cada uno de estos problemas apelaba a diferentes grupos de personas, en los años siguientes los defensores del MX siguieron describiéndolo como la solución de ambos. La vinculación de una solución con un problema que suscita un interés amplio le da al discurso una forma racional; la forma es esencial para obtener el apoyo del público.

Las acciones justificadas como soluciones de un problema que provoca una preocupación amplia suelen generar consecuencias polémicas. Michel Foucault lo señala con su perspicacia habitual en un análisis de las consecuencias de lo que se rotula como "penalidad", una solución a la comisión de un delito:

"La penalidad... parecería ser un modo... de establecer los límites de la tolerancia, de dar mano libre a algunos, de ejercer presión sobre otros,

de excluir una cierta sección, de hacer útil a otra, de neutralizar a ciertos individuos y de servir a otros. En síntesis, la penalidad no se limita a "reprimir" las ilegalidades; las diferencia, les proporciona una "economía" general y, si es que se puede hablar de justicia, ello no es sólo porque la ley misma en su modo de aplicarla servía los intereses de una clase, sino también porque la administración diferencial de las ilegalidades con la mediación de la penalidad forma parte de esos mecanismos de dominación."⁷

Lo que dice Foucault vale también para algunos otros problemas. La terapia se limita a las personas con malestar emocional, pero es también una señal de los límites de la tolerancia, un recurso para ejercer presión en algunos y otorgar autoridad a otros, para diferenciar y para servir un interés de clase. Los beneficios asistenciales y la compensación por desempleo cumplen manifiestamente la misma gama de funciones. Los controles de seguridad y las actividades de inteligencia interior, "soluciones" para el problema de la subversión, lo hacen de modo más notorio.

No sorprende que los reclamos conflictivos acerca de qué problema puede ayudar a resolver una cierta acción sean endémicos de la política, pues la conexión entre una política que beneficia a un grupo específico y un problema de interés más general amplía el apoyo para dicha política. Quienes tienen probabilidades de obtener ventajas económicas o ideológicas con un contrato militar, lo ven y lo describen como una contribución a la seguridad nacional. El programa Medicaid no logró apoyo político por enriquecer a médicos ricos sino por ayudar a los pobres. Cualquier análisis de la elaboración de políticas que acepte la cuestión más amplia como "la razón" de la acción (así lo hacen típicamente las teorías de la elección racional) romantiza las bases de la acción gubernativa y por lo tanto predice incorrectamente cuáles políticas encontrarán abogados organizados y enérgicos.

La construcción de gestos como soluciones

Siempre hay personas que se benefician, o piensan que lo hacen, con la creencia difundida de que un problema ha sido resuelto o que ha habido un progreso sustancial hacia su solución. Cuando esas personas son muchas u ocupan posiciones estratégicas, un régimen tiene un fuerte incentivo para describir como so-

lución cualquier desarrollo asociado con el problema en términos lingüísticos, lógicos o en la fantasía.

El curso más común es la puesta en vigencia de una ley que promete resolver o paliar el problema aunque haya pocas probabilidades de que logre su propósito. Aunque este recurso es vastamente reconocido,⁸ tiene una eficacia perenne para obtener la inactividad de los descontentos y la legitimación del régimen. Los estatutos reguladores que han dejado a los consumidores vulnerables ante el poder económico, los tratados de desarme que permiten o alientan la instalación de armas, las acciones asistenciales que hacen poco por la ayuda de los desfavorecidos, y las leyes contra el delito que tienen poco efecto sobre la frecuencia o incidencia del crimen siguen siendo políticamente útiles. En 1984 la administración Reagan logró enfocar la atención en una pequeña declinación del desempleo respecto de los altos niveles que había alcanzado en la primera gestión del presidente, y no en su nivel absoluto, el que siguió siendo más alto que cuando Reagan asumió el cargo.

En algunas áreas políticas se ha ritualizado la puesta en el foco de acontecimientos que prometen más que lo que entregan. En la diplomacia internacional la liberación publicitada de algunos presos es repetidamente descripta como un signo de progreso hacia derechos humanos garantizados, aunque continúen la tortura, el asesinato o encarcelamiento de opositores. La programación destacada de una elección en un país del Tercer Mundo conocido por su gobierno despótico se acepta como prueba de un giro hacia la democracia. Las maniobras políticas prosperan con acciones publicitadas que significan menos que lo que llega a verse. Un gesto estrechamente relacionado entraña la presentación de un desarrollo que beneficia a un grupo particular como si fuera útil para todos. Las reducciones impositivas de 1981 y 1982 beneficiaron sobre todo a los muy ricos, y fueron sólo gestos para los pobres, pero se las describió y aceptó, en términos generales, simplemente como una "reducción de impuestos".

La disposición a aceptar las interpretaciones oficiales de acciones publicitadas sobre materias muy alejadas de la experiencia diaria es una fuente principal de legitimación. Esa disposición es comprensible como respuesta a la difundida ambigüedad de las acciones gubernativas. Sus motivaciones, sus consecuencias y los problemas a las que están vinculadas son típicamente poco claros y foco de controversia. Para un público ansioso de com-

prenderlas, o sólo interesado marginalmente, un indicio oficial se convierte con facilidad en la influencia clave.

La lección de este difundido fenómeno es que en política no puede haber ninguna prueba concluyente de la pertinencia lógica o empírica del lenguaje u otras acciones. Un gesto verbal o físico que toma la *forma* de una respuesta a un problema libera a los grupos involucrados para negociar en concordancia con sus recursos: dinero, habilidad táctica, simpatía política y acomodaciones bilaterales o multilaterales recíprocas. El lenguaje ambiguo es un signo y un facilitador de la negociación.

La perpetuación de los problemas por medio de políticas para paliarlos

Como ya se ha observado, el ataque a las condiciones perturbadoras es a menudo tibio, inconsistente e ineficaz, a causa del material conflictivo y los intereses ideológicos. La construcción de los problemas a veces lleva consigo un efecto perverso de más largo alcance: ayuda a perpetuar o intensificar las condiciones definidas como el problema, un desenlace que típicamente proviene de los esfuerzos tendientes a superar una condición cambiando la conciencia o la conducta de los individuos, mientras se preservan las instituciones que generan conducta y conciencia.

El encarcelamiento puede ayudar a perpetuar el delito al exponer a los presos al contacto con criminales reconocibles que les enseñan técnicas. Asimismo, termina por liberar a la mayoría de los convictos en una sociedad en la que son más extraños que antes de purgar su pena, y en la que carecen de recursos de cualquier tipo que no consistan en volver a delinquir. De modo análogo, la regulación de las prácticas que explotan a los consumidores ha pasado por alto la capacidad sistemática de las organizaciones políticas y económicas establecidas para reproducir sus propios valores en instituciones tales como los organismos reguladores.

El estudio de las leyes contra la discriminación proporciona una explicación de los efectos contraproducentes de muchos esfuerzos tendientes a resolver problemas sociales. La legislación que declara ilegal discriminar contra las personas a causa de su raza o sexo puede disuadir algunas transgresiones, y hay ocasionales enjuiciamientos, pero es difícil decir si tales leyes han tenido un efecto sig-

nificativo sobre la discriminación, incluso en los pocos casos en que han sido aplicadas resueltamente. La investigación sofisticada sobre esta cuestión llega a la conclusión de que con independencia de las acciones formales que ocasionalmente se generan, esta forma de legislación reafirma las mismas diferencias de dignidad y tratamiento que se pretenden erradicar. La ley define a las personas que aparentemente ayuda como víctimas que necesitan protección. Este signo de su status inferior legitima la idea ya difundida, sumándose a las presiones ideológicas contra la vigencia efectiva de esa legislación. Lo que es más importante, contribuye a generar un bajo sentido del propio valor en las víctimas de la discriminación y a reforzar la impresión pública de que son inferiores. En entrevistas prolongadas con personas que habían sufrido discriminación, Kristin Bumiller encontró que ellas habían internalizado esa idea, de modo que, en la mayoría de los casos, los sujetos discriminados optan por no recurrir a remedios legales, convencidos de que no vale la pena crearse ese problema, o de que merecen lo que tienen. La puesta en vigencia de los estatutos contra la discriminación pone a salvo la conciencia moral de los liberales, pero también contribuye a hacer aceptables las acciones discriminatorias. Bumiller llega a la conclusión de que la ley contra la discriminación pasa a ser parte del proceso de victimización.⁹ El sensible análisis de esta autora hace mofa de la ideología liberal y conservadora, pero también ofrece una explicación aplicable a otros remedios gubernamentales de problemas sociales. El lenguaje legal y las instrucciones a los organismos administrativos para corregir desigualdades tranquiliza a las personas que se preocupan por la justicia, en especial a quienes no son víctimas de la parcialidad. Al realizar esta función hacen que sea política y moralmente posible consentir prácticas prejuiciosas, tanto más cuanto que la ley induce a las víctimas de la discriminación a aceptar su suerte.

Las propuestas para resolver los dilemas sociales crónicos mediante el cambio de las actitudes y la conducta de los individuos son expresiones de la misma estructura de poder que crea el problema. Al publicitar remedios que no alteran la estructura, esas propuestas contribuyen a obtener la aquiescencia pública para su continuación. Rótulos como "remedio" y sus acciones concomitantes se vuelven sostenes de los problemas que se proponen resolver.

Los problemas como negaciones de otros problemas

El surgimiento de cualquier problema puede distraer la atención pública respecto de un problema diferente tal vez más amenazante. Tal ocultación encubierta de condiciones más ominosas es una propiedad del discurso sobre las cuestiones públicas y a menudo una explicación de la disposición del gran público a aceptar una cuestión como legítima aunque no tenga un particular interés en remediarla. El hecho de que la atención prestada a un problema conspicuo puede reducir el interés por otro más perturbador es a veces conscientemente reconocido pero con más frecuencia se lo percibe subconscientemente.

Por ejemplo, si bien la simpatía por los pobres anima a muchas personas que apoyan las medidas contra la pobreza, para algunos liberales y muchos conservadores la pobreza es un problema aceptable, por lo menos en parte, porque la preocupación por esa cuestión hace más fácil desviar la atención de las desigualdades. Tanto el New Deal de la década del 30 como la "Guerra a la pobreza" de la década del 60 hicieron mucho por aliviar la pobreza durante cierto tiempo, pero ninguno de esos dos programas redujo la desigualdad, y podrían haberla acrecentado.¹⁰ Los programas contra la pobreza cuestan dinero, pero las medidas para reducir la desigualdad amenazan a las instituciones, la autoridad y los privilegios establecidos. El foco en la pobreza permite a las personas simpatizar con los pobres desviando una amenaza a las instituciones básicas del sistema político y la economía.

Del mismo modo, el atractivo de un énfasis en la patología de los delincuentes y en la utilidad de castigarlos reside en parte en lo que niega: las raíces del delito en condiciones sociales patológicas. Esta observación también se aplica a otros problemas que se centran en la desviación individual: el ausentismo de obreros y estudiantes, los tumultos, la rebelión, el divorcio, la enfermedad mental.

El discurso sobre los problemas sociales y su manejo político tiene varios niveles concurrentes de significación. Es manifiestamente un diálogo sobre algunas condiciones nombradas y sobre los cursos de acción adecuados, pero el mismo discurso puede ser un enunciado latente de cuestiones más perturbadoras. Para decirlo de otro modo, el silencio es significativo cuando representa la evitación de una cuestión que si se menciona divide. En tales casos es aparente la función estratégica del lenguaje político.

Hay también una competencia por la atención entre los proble-

mas públicamente discutidos. Cuando algunos llegan a dominar en las noticias y la discusión políticas, otros desaparecen del escenario. Parecería haber un límite en el número de cuestiones que las personas advierten y por las que se preocupan, con independencia de su gravedad. Anthony Downs ha escrito sobre los "ciclos de atención a las cuestiones"; al cabo de cierto tiempo una cuestión empieza a aburrir al público y es reemplazada por alguna otra, aunque no haya quedado resuelta.¹¹ Los tumultos de gueto fueron titulares desde el de Watts en 1964 hasta más o menos 1967, y después quedaron reducidos a las dimensiones de un asunto menor, aunque los guetos siguieron irrumpiendo en protestas violentas por lo menos durante los primeros años de la década del 70.¹² La lógica que explica la atención oficial, pública y de los medios a los problemas políticos no depende de la gravedad de éstos sino de su atractivo dramático, el cual a su vez disminuye o aumenta con la saciedad de la atención y la novedad del tema.

Tal vez la aplicación más frecuente de este principio esté en la capacidad de las amenazas extranjeras para reducir la atención prestada a las condiciones nacionales internas. A menudo los líderes conservan el apoyo de sus seguidores centran la atención en amenazas extranjeras que distraen de la preocupación por trastornos internos irresueltos. Si bien lo típico es que cada problema interno sólo perjudique a una pequeña proporción de la población, siempre hay problemas extranjeros que pueden presentarse de modo creíble como amenazas dirigidas contra todos. La rebelión en un pequeño país del Tercer Mundo se convierte en una ficha de dominó que hará caer a países más importantes. La seguridad nacional es un símbolo clave porque el miedo al ataque extranjero se contagia rápida y ampliamente.

De modo que las noticias transmiten alguna información encubierta sobre el conjunto de problemas de los que el público tiene conciencia, incluso cuando la intención sea abordar una cuestión específica. El mundo que las personas experimentan como el escenario más amplio de su vida cotidiana es un mundo camaleónico que modifica sus contornos con los indicios cambiantes que transmiten las noticias: con el contexto del conocimiento público y de los problemas que compiten por la atención. Por lo tanto, pedirle a la gente en una encuesta que reaccione frente al nombre de un problema puede tener poca relación con sus reacciones mientras se dedica a sus asuntos cotidianos. La mención misma del problema provoca una reacción, de modo que su prominencia o

ausencia en los medios o en otras situaciones es un elemento clave que la encuesta distorsiona inevitablemente. El surgimiento de un gobierno socialista en Grenada no fue percibido como un problema, ni siquiera recibió una cobertura periodística destacada, hasta que una invasión norteamericana a la isla le dio retroactivamente a ese cambio de gobierno una significación ominosa. El problema singular toma su significado de la constelación de problemas con los cuales se superpone y de los relatos sobre sus consecuencias pasadas y futuras.

Cuando nuevos problemas captan la atención, se transforman el pasado, el presente y el futuro. Después de la derrota de Vietnam, las aventuras militares pasadas se volvieron sospechosas durante cierto tiempo, y las futuras incluso más; después de la elección de Reagan, una parte del público repudió esas sospechas acerca de las estrategias militares, y reinventó un futuro en el que los militares podrían garantizar la paz. El pasado y el futuro que las personas construyen son necesariamente racionalizaciones de sus mundos sociales corrientes y de las políticas públicas que suscriben.

De modo que las noticias reconstruyen los mundos, las historias y las escatologías sociales, evocando bases para la preocupación y la esperanza, y supuestos sobre lo que debe advertirse o ignorarse, sobre quiénes son respetables o heroicos y quiénes no lo son. Los temas periodísticos desplazan a otros y a su turno toman su significado de otras noticias, siempre en el contexto de una perspectiva de la historia y la ideología. Poco sorprende, entonces, que los grupos de interés traten de modelar el contenido y la forma de las noticias televisadas e impresas, pues crear un mundo dominado por un particular conjunto de problemas es al mismo tiempo crear apoyo para cursos de acción específicos.

Los usos de los problemas sociales invisibles

Las pruebas de algunos problemas sociales son la experiencia de sus víctimas, mientras que otros pasan a conocerse sólo en virtud de los reclamos de personas que tienen interés en publicitarlos. La alta tasa de desempleo, los materiales tóxicos contaminantes del aire o el agua, los asaltos en los trenes y las invasiones extranjeras son ejemplos de condiciones que sus víctimas experimentan en la vida cotidiana. Cada uno de tales problemas crea algún apoyo para las medidas que lo contrarrestan. Aunque siempre

se discuten la magnitud de la gravedad de la condición, sus causas y lo que habría que hacer, la información proviene de una amplia gama de fuentes creíbles.

Diferente es el caso de las advertencias sobre las intenciones hostiles de regímenes internos o extranjeros, el de la imputación de que los subsidios asistenciales destruyen el carácter, o el del alegato de que el feto sufre cuando es abortado. Tales afirmaciones no pueden encontrar su confirmación en la experiencia de nadie, no obstante lo cual logran apoyo para ciertas políticas. Lo típico es que sean más eficaces para atraer apoyo político que los problemas que pueden examinarse, pues quienes encuentran tales afirmaciones ideológicamente atractivas no tienen por qué preocuparse por las contrapruebas. Probablemente pocas personas negarán que una recesión o los accidentes industriales son problemas, aunque no sean las afectadas, pues es obvio que tales condiciones pueden documentarse. La ausencia de polémica en cuanto a su existencia hace lugar al desinterés, la apatía o a una atención sólo intermitente. Para quien propugna medidas fuertes contra las actividades subversivas, en cambio, la apatía demuestra blandura con los enemigos; se inflama la pasión moral contra las personas que niegan que el problema exista o que sea amenazante.

Una función central de algunos organismos públicos administrativos consiste en publicitar relatos sobre las amenazas muy alejadas de la experiencia cotidiana, pues esos relatos crean la justificación racional de las organizaciones de inteligencia, los organismos policiales nacionales y los departamentos de defensa. Los grupos que se benefician con la preocupación pública por tales amenazas les proporcionan a esas organizaciones una clientela activa. Concentran conjuntos de intereses de otro modo amorfos y difusos, y les procuran oportunidades realzadas por medio de la narración de historias y del espectáculo de la acción dramática que crean para enfrentar con éxito a enemigos habitualmente invisibles.

La definición de los acontecimientos como crisis

Los términos "problema" y "crisis" inducen aquiescencia con las privaciones. En la mayor parte de las personas despiertan la expectativa de que los otros tolerarán esas privaciones. "Problema" connota una condición resistente a la solución fácil porque deriva

de rasgos institucionales o debilidades de carácter enraizados. Quienes no son alcanzados por esa condición, quienes se benefician con ella y quienes la sufren aprenden por igual que es probable que continúe. Una "crisis", en cambio, anuncia inestabilidad; por lo general significa que habrá que soportar nuevas formas de privación durante cierto tiempo. De modo que en su concepción tradicional, los problemas son crónicos (aunque curables en principio) y las crisis son agudas, pero la distinción resulta arbitraria cuando se examinan los catalizadores de las crisis.¹³

Lo más frecuente es que una crisis sea un episodio de una larga secuencia de problemas similares. Ninguna característica de cualquier episodio lo convierte en precipitante de una crisis; aparentemente cualquier episodio puede elevarse a ese rol. Movimientos de tropas en un país potencialmente hostil, en algunas ocasiones ignorados o explicados como rutinarios, en otros momentos se convierten en prueba de que se ha desarrollado una crisis bélica. En 1974 los signos de que la gripe porcina podría difundirse en el invierno siguiente fueron considerados premonitorios de una crisis sanitaria, justificando advertencias alarmistas e inoculaciones forzadas que determinaron la muerte de muchas personas, aunque en otros años signos similares y una incidencia más alta de la gripe fueron tratados como fenómenos de rutina. El emplazamiento de misiles rusos en Cuba en 1962 precipitó la "Crisis de los Misiles Cubanos", aunque la instalación anterior de misiles norteamericanos igualmente cercanos a la Unión Soviética no había sido definida como una crisis por ninguna de las dos potencias. Una crisis, como todo desarrollo de actualidad, es una creación del lenguaje utilizado para describirla; la aparición de una crisis es un acto político, no el reconocimiento de un hecho o una situación raros.

Como los "problemas", las crisis típicamente racionalizan políticas especialmente perjudiciales para quienes ya se encuentran en desventaja. Las guerras, las recesiones, las depresiones, los temblores de tierra severos y los aumentos abruptos de los precios imponen cargas especialmente pesadas a los pobres y los débiles, mientras también justifican el acrecentamiento del poder de los regímenes. Los resultados clasistas de la rotulación de la crisis no son deliberados. No provienen de conspiraciones sino de una estructura desigual de las oportunidades y protecciones, y de la ideología intrínseca de la interpretación del lenguaje que refuerza esa estructura desigual.

Las audiencias como creadores de problemas sociales

El que una situación sea un problema social depende, por definición, de que una parte ponderable del público lo acepte como tal. Pero esto es más que una tautología, pues es la aceptación de la audiencia lo que hace posible que grupos de interés, funcionarios públicos o cualquier otra persona describa con o problema a un conjunto de condiciones, así como ignorar condiciones que son ruinosas para muchas personas impide su rotulación como problemas.

Es probable que la atención pública prestada a condiciones perturbadoras pero remotas tome formas efímeras y cambiantes cuando las noticias destacan cuestiones diferentes o facetas no reconocidas de las antiguas. Una característica igualmente sorprendente de la atención pública reside en su capacidad para estar al mismo tiempo presente y ausente: para ser selectiva en las ocasiones en las que pone de manifiesto su existencia. Quienes suponen que no pueden influir en una condición no reclaman ninguna acción gubernativa para cambiarla, por grave que sea para ellos. La condición parece entonces fatal: un rasgo inevitable del universo, y por lo tanto no un problema a resolver. La decadencia urbana, el desempleo estructural, el transporte inadecuado entre ciudades, los excedentes agrícolas, y muchas otras condiciones sociales nocivas se han llegado a aceptar como aspectos desagradables del mundo contemporáneo sobre los cuales la gente tiene poco o ningún control. Si bien son presentados como problemas abstractos y como fenómenos físicos están ausentes como cuestiones políticas acuciantes y siguen inadvertidos por gran parte de la población durante gran parte del tiempo. Los modos aceptados de referirse a ellos los deploran como fastidios o males, pero evitando proponer el empleo de recursos para eliminarlos. Son sobre todo los problemas perjudiciales para los grupos con poca influencia los que se tratan como fatales, incontrolables, o invisibles.

De modo análogo, las advertencias en cuanto a que un determinado curso de acción ocasionará graves problemas en el futuro son fácilmente ignoradas en la medida en que tales afirmaciones reposen en premisas de difícil comprensión o ideológicamente desagradables. Incluso es posible que sean creídas, pero permanecen en un universo de discurso diferente del de las discusiones sobre la acción tendiente a mejorar la situación. Son ejemplos Wa-

tergate en la campaña electoral de 1972, y los altos déficit en la campaña de 1984.

A menos que su audiencia sea receptiva a la descripción de una condición como un problema, los líderes y los grupos de interés no pueden usarla en provecho propio. Es probable que las interpretaciones sean diversas y suelen ser inestables o ambivalentes. En algún nivel de conciencia la gente siente inequívocamente que tiene esta especie de poder para asentir a las definiciones de los problemas por la élite o para anularlas ignorándolas. La desatención de "las masas" a una alta proporción de las cuestiones que captan la atención de quienes tienen un interés ávido por los asuntos públicos es una potente arma política para la mayoría de los pueblos del mundo, aunque sigue en gran medida sin ser reconocida en los textos académicos.¹⁴ "Las noticias" son confeccionadas, comunicadas, interpretadas y leídas por una pequeña fracción de la población, a algunos de cuyos miembros preocupan, y son ignoradas, resistidas o sólo intermitentemente advertidas por la abrumadora mayoría. Las pruebas de la apatía y pasividad políticas generales ante los esfuerzos decididos y continuos tendientes a despertar interés por los "asuntos públicos" son convincentes: el difundido desconocimiento de la información publicitada y subrayada con la mayor frecuencia en los periódicos y en los primeros años de la escuela, la inconsistencia de muchas creencias sobre cuestiones políticas "importantes", y una alta incidencia de la abstención electoral.

Para los activistas políticos y los funcionarios públicos la desatención a sus causas es frustrante cuando (como ocurre a menudo) las acciones que ellos favorecen entrañan sacrificio o sufrimiento para la población apática. Esta es la consecuencia de las acciones militares, los aumentos de impuestos y otras políticas que generan privaciones materiales o morales. Quienes abogan por tales políticas consideran que los costos son inevitables si se quiere abordar con éxito los problemas, de modo que tratan de inculcar en los no activistas que el sacrificio se verá recompensado, que es incluso noble, empresa que resulta difícil cuando la audiencia potencial no les presta atención. Los defensores de estas políticas tienen éxito a veces, pero saben que ello ocurriría con más frecuencia si la audiencia estuviera tan politizada como ellos.

No sorprende entonces que haya esfuerzos constantes por generar esa politización: polémicas sobre el deber y la eficacia de votar; nuevas historias presentadas dramáticamente que subrayan

las supuestas amenazas al bienestar personal y al interés público; apoyo en políticos y voceros de grupos de interés que sean "comunicadores" persuasivos, y a la fabricación de acontecimientos dramáticos ("seudoacontecimientos") para obtener publicidad en los medios. La minoría politizada supone que el público al que apunta necesita alarmas, choques y cosquilleos para que preste atención a las cuestiones que la preocupan a ella. También supone que esos recursos tienen que complementarse con un cierto grado de coerción para lograr la conformidad con las formas más severas de sacrificio "en interés público". Son excepcionales las políticas que pueden instrumentarse sin la aquiescencia pública inmediata y cuyas consecuencias no puedan rastrearse fácilmente hasta las acciones que las iniciaron. La política monetaria, por ejemplo, involucra controles técnicos sobre la provisión de dinero y las tasas de interés; esos controles reciben poca publicidad, mientras que sus consecuencias finales en cuanto al desempleo o a los precios altos parecen depender de fuerzas del mercado contra las cuales no se puede hacer nada.

El que las muchas personas que prestan poca o ninguna atención a las noticias de tal manera dañen o acrecienten su bienestar depende del efecto que les atribuyamos a esas noticias. Desde el punto de vista convencional, ellas proporcionan una información que les permite a aquellas personas actuar sobre la base de sus propios intereses. Según la concepción generalmente aceptada por los estudiosos del discurso y del lenguaje políticos, las noticias construyen la realidad social a la que las personas responden, y contribuyen también a construir la subjetividad de los actores y espectadores; en el proceso, refuerzan las estructuras de poder y las jerarquías de valores establecidas. De manera que la segunda perspectiva sugiere que la preocupación por las noticias está más cerca de una forma de subyugación que de una ayuda a la autonomía. Las personas no están indefensas ante la influencia de los medios y los fabricantes de noticias, pero hay una tensión constante, necesaria para mantener el distanciamiento y la autonomía.

La devaluación de la experiencia cotidiana

Incluso cuando pueden ser confirmadas, las noticias sobre asuntos públicos consisten en gran medida en relatos de acontecimientos muy alejados de la vida cotidiana: declaraciones de

funcionarios públicos y de personas cuyos nombres sólo son familiares por su constante aparición en los medios; movimientos de tropas y desastres naturales en lugares distantes; crímenes ejecutados por o contra personas que uno no conoce; declaraciones sobre "tendencias" de la opinión, de los precios, de los movimientos de población, de las partidas de asistencia social; predicciones del futuro por personas que uno tampoco conoce. Escuchar o leer las noticias es vivir intermitentemente en un mundo con el que no se tiene contacto en la vida cotidiana; cuando no se las lee la diferencia no es considerable, con la importante salvedad de que entonces la mente no se centra en las realidades que las noticias construyen.

La mayor parte de las experiencias que hacen la vida gozosa, acerba, aburrida o preocupante no forman parte de las noticias: las bases del interés, la frustración, el aliento y la esperanza personales; las condiciones que importan en el trabajo, en el hogar y con los amigos; los acontecimientos con los que la gente tiene contacto directo, y no son meramente "informados"; la experiencia de malestar u opulencia económicos; los hijos en problemas; los amantes; los empleos alienantes o gratificadores.

En ocasiones, la experiencia personal y las noticias convergen. La mujer desempleada que ve por televisión largas filas de solicitantes del seguro de desempleo siente su preocupación reflejada en la vida de otros. Este ejemplo nos ayuda a comprender de qué modo interactúan los medios y la vida cotidiana y también cómo siguen aislados entre sí. Las noticias sobre "asuntos públicos" alientan la traducción de las preocupaciones e intereses personales a creencias sobre un mundo público del que las personas son más espectadores que participantes. La cualidad de la vida cotidiana y del bienestar personal se convierten en un asunto privado, divorciado del reino de los asuntos públicos, que es construido como la esfera que realmente importa en cuanto a la política gubernamental. A todos se les dice que se puede influir en el reino público, aunque las noticias de ese mundo también inculcan en el público la idea de que lo que cuenta son fuerzas más grandes y más fundamentales que sus propios deseos: las condiciones económicas, el equilibrio militar, el voto de la mayoría, las necesidades e impulsos psicológicos, y otros constructores que enseñan a la gente lo impotente que es contra desarrollos complejos, remotos e intangibles. En este sentido las noticias ayudan a todos a aceptar sus vidas experimentadas mediante la creación de otro mundo

de símbolos y fetiches. El espectáculo político alienta a las personas a brindar apoyo a las buenas causas y a los buenos líderes y a oponerse a los enemigos, a sacrificarse por el bienestar común y a aceptar lo inevitable. Con ello alienta también la aceptación de las estructuras sociales y las desigualdades estables que determinan sus experiencias.

En este punto tocamos una consecuencia central de la construcción de los problemas públicos. Esta construcción denigra las preocupaciones de la existencia cotidiana y el bienestar personal para realzar las construcciones que se originan en informes sobre el espectáculo político. Estos cambian a menudo. Llamán la atención acerca de las pocas probabilidades de éxito en la modificación de las condiciones sociales y sobre la irrelevancia de la sensibilidad personal. Aunque el espectáculo se desarrolla en un universo remoto, desalienta la resistencia a las condiciones inmanentes y racionaliza la aceptación del mundo tal como es.

*Los problemas sociales como textos:
proliferación, borradura, huellas, suplementos*

Estas diversas construcciones y usos de los problemas sociales por lo general actúan en conjunto y no como influencias únicas. Se evocan reciprocamente, o se complementan, racionalizan, desplazan o califican entre sí. Un problema construido para justificar un curso de acción, por ejemplo, da origen a una explicación que racionaliza otras políticas. Gestos que tienen poco efecto sobre el problema al que apuntan pueden ocasionar nuevas políticas que quedan ligadas a un problema diferente. Problemas desplazados por otros más dramáticos reaparecen en circunstancias modificadas, requiriendo nuevas explicaciones, nuevos gestos, y tal vez otros desplazamientos, negaciones o una crisis, incluso mientras el espectáculo que prolifera devalúa la experiencia cotidiana.

En síntesis, cada acción o término lleva las huellas de los otros, construyendo un conjunto de escenas y signos explosivos que se mueven en direcciones impredecibles y que irradian ir terminablemente las acciones y el lenguaje que definen su significado evocando otros actos y términos suplementarios contradictorios o lógicamente irrelevantes.

La construcción de los problemas, entonces, es un nodo de conocer y un modo de actuar estratégicamente como forma de des-

cripción; también suele ser un modo de excluir la atención sistemática a la historia y la estructura social. El desafío para quienes actúan y para quienes tratan de comprender consiste en reconocer la gama de significados y estrategias implícitas en cada ítem que emerge de la irradiación de los significantes. Cuando el espectáculo secuencialmente activa, tranquiliza, interesa o aburre a diversos grupos de personas, las construye como agentes de uno u otro curso social, incluso mientras desempeñan sus partes en la reconstrucción de ese espectáculo.

NOTAS

1. Los análisis históricos que Michel Foucault realizó de la locura, el crimen y la sexualidad rastrean tales cambios en el discurso que constituye los problemas. Véase *Madness and Civilization* (Nueva York, Pantheon, 1965); *Discipline and Punish* (Nueva York, Pantheon, 1977); *The History of Sexuality* (Nueva York, Vintage, 1980). En el capítulo 6, *infra*, se discuten algunos ejemplos norteamericanos.

2. Cf. Peter Bachrach, *The Theory of Democratic Elitism* (Boston, Little Brown, 1967); Peter Bachrach y Morton Baratz, *Power and Poverty* (Nueva York, Oxford University Press, 1970).

3. Para una discusión perspicaz de este punto, véase Jean Baudrillard, *Simulations* (Nueva York, Semiotex, 1983), 131-38. Yo también lo he tratado en *Politics As Symbolic Action* (Nueva York, Academic Press, 1977), 46-47.

4. Cf. Herbert A. Simon, *Administrative Behavior* (Nueva York, Macmillan, 1947), cap. 9.

5. Esta conclusión es un tanto análoga a la premisa de la "teoría del tacho de la basura" sobre la toma de decisiones administrativas propuesta por James March y Johan Olsen en su *Ambiguity and Choice in Organization* (Bergen, Norway, Universitetsforlaget, 1976).

6. Véase *infra* el capítulo 6.

7. Foucault, *Discipline and Punish*, 7.

8. Algunos estudios que examinan los gestos como soluciones en este sentido son: Truman Arnold, *The Folklore of Capitalism* (New Haven, Yale University Press, 1937); Avery Leiserson, *Administrative Regulation* (Chicago, University of Chicago Press, 1942); Marver Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission* (Princeton, Princeton University Press, 1955); Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics* (Urbana, University of Illinois Press, 1964).

9. Kristin Bumiller, "Victims in the Shadow of the Law: A Critique of the Model of Legal Protection"; *Signs*, 12 (1987): 421-31; Kristin Bumiller,

The Civil Rights Society: The Social Construction of Victims (Baltimore: John Hopkins University Press, 1988).

10. Cf. Robert D. Plotnick y Felicity Skidmore, *Progress Against Poverty* (Nueva York, Academic Press, 1975), 104-5, 169-79.

11. Anthony Downs, "Up and Down with Ecology: The Issue-Attention Cycle", *The Public Interest*, N° 28 (Verano, 1972), 38-50.

12. Cf. Michael Lipsky y David J. Olson, *Commission Politics: The Processing of Racial Crisis in America* (New Brunswick, Transaction Books, 1977), 446-47.

13. En mi *Political Language* (Nueva York, Academic Press, 1977), 43-49, examino algunas connotaciones del término "crisis".

14. Cf. Jean Baudrillard, *In the Shadow of the Silent Majorities* (Nueva York, Semiotext, 1983), 1-64.

La construcción y los usos de los líderes políticos

Los líderes políticos se convierten en signos de la competencia, el mal, nacionalismo, promesa futura y otras virtudes y vicios; de tal modo ayudan a introducir significado en un mundo político confuso. Al asignar significados a los líderes, los espectadores definen sus propias posturas políticas. Al mismo tiempo, la creencia en el liderazgo cataliza la conformidad y la obediencia. Un término que excita la imaginación de grandes cantidades de personas y también ayuda a organizarlas y disciplinarlas es un instrumento político potente, aunque de consecuencias inseguras.

Los líderes son discutibles en su propia época y siguen siéndolo como figuras históricas, aunque sus significados cambian cuando lo hacen los discursos y las preocupaciones. A fines del siglo xx hay quienes han visto a Lincoln como a un racista, no como a un Gran Emancipador, un salvador de la unión o un opresor del Sur. El desempeño de Henry Kissinger como secretario de estado reactualizó las discusiones sobre su modelo, Metternich: un genio en la resolución de las controversias internacionales o un preservador de las viejas oligarquías contra el fermento del cambio.

Sea cual fuere su connotación en el presente, el habla sobre un líder es un texto ideológico. Como todos los términos que suelen aparecer en las discusiones de la política, el de "liderazgo" introduce diversos juegos de lenguaje que varían con el contexto social. Las referencias a los líderes del propio país de los grupos de interés, de países extranjeros amigos u hostiles, de las organizaciones burocráticas, de las revueltas o revoluciones, inician diferentes cadenas asociativas que varían con las situaciones presentes de los observadores y suelen tener facetas múltiples y ser contradicto-