

LA SOCIOLOGÍA DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS. UNA PERSPECTIVA CRÍTICA PARA EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES ENTRE LA SOCIEDAD Y LA POLÍTICA

Federico Lorenc Valcarce

Universidad de Buenos Aires

Resumen.- Este artículo pretende contribuir a la problematización de las relaciones entre los grupos sociales y las instancias políticas desde una perspectiva conocida como sociología de los problemas sociales o sociología de los problemas públicos, sistemáticamente desarrollada en los Estados Unidos desde mediados de la década de 1960. Se trata de una contribución con solapamientos notorios con los estudios sobre la formación de agendas (agenda política, agenda de los medios, agenda pública, agenda de políticas públicas), que procura evitar sin embargo la inclinación intelectualista imputable a la mayoría de las contribuciones provenientes de aquella tradición. El enfoque alternativo pretende promover un marco de análisis constructivista capaz de identificar modalidades de relación entre la sociedad y la política que no resultan visibles desde otras perspectivas, evitando las inclinaciones idealistas sin recaer en un objetivismo ingenuo.

Palabras clave.- *Problemas públicos, movilizaciones sociales, espacio público, agendas, construcción social de la realidad*

Introducción

Las relaciones entre la sociedad y la política, es decir, entre el espacio en que se constituyen los grupos, las asociaciones y los movimientos sociales, y las arenas en las que se lucha por el poder centralizado en las instituciones públicas, han sido tratadas de diversas formas por distintas tradiciones de las ciencias sociales (1). La sociología clásica ofreció desde sus orígenes una serie de herramientas teóricas que se organizan en torno a la noción de Estado, acompañada por términos tales como dominación, legitimidad y gobierno (Marx y Engels, 1845; Weber, 1922). Las teorías sistémicas generalizaron en los años cincuenta la idea de que, entre el Estado y la sociedad, existía una instancia de mediación institucional en la que los partidos políticos y los sindicatos organizaban vínculos de representación entre los miembros del *demos* y los actores gubernamentales (Parsons, 1963; Easton, 1964). Desde los años setenta, la difusión del paradigma del “análisis de las políticas públicas” contribuyó a pensar la relación entre las esferas estatales y los grupos sociales a partir del análisis de las decisiones, la expresión de los intereses de grupos de presión y la relación clientelista con los usuarios de prestaciones estatales (Hayward y Watson, comp., 1975). Ninguna de estas perspectivas ha desaparecido completamente de los análisis sociológicos de la política: los estudios sobre la legitimidad, la dominación o la “gobernabilidad” centrados en el Estado siguen inspirando investigaciones y reflexiones sistemáticas que arrojan luz sobre aspectos cruciales del funcionamiento de las sociedades contemporáneas; la perspectiva sistémica, hoy desacreditada solo en apariencia, ha dejado sus huellas en la aceptación generalizada de la existencia de este espacio de intermediación que llamamos “sistema político” y sigue inspirando gran parte de los estudios sobre el sistema de partidos y las corporaciones; todavía en boga, el paradigma de las políticas públicas permite pensar las articulaciones entre grupos sociales y actores estatales en las “redes de políticas públicas”, en la articulación entre lo local, lo nacional y lo global, entre los expertos, los grupos de intereses y los “decisores”. No es el objetivo de este artículo descalificar cualquiera de estas visiones, que siguen resultando herramientas valiosas en la construcción de objetos de investigación. Se trata, por el contrario, de incorporar al escenario de problematización una perspectiva sociológica poco conocida en los países hispanohablantes que tiene, sin embargo, el mérito de ser crítica (y autocrítica) y profundamente comprometida con la tradición clásica de nuestra disciplina.

En todas las sociedades, hay “hechos” que pueden ser considerados como problemas colectivos y, de allí, susceptibles de un tratamiento específico por parte de los poderes públicos. La pobreza, los riesgos nucleares, los alimentos transgénicos, la situación de los jubilados, el SIDA, el desempleo, la criminalidad, las dificultades escolares y los innumerables hechos a los que estas etiquetas reenvían, pueden convertirse, bajo determinadas circunstancias, en “problemas públicos”. Pero no hay nada natural en que ello suceda. Para que tal sea el caso, no es suficiente (y, a veces, no es siquiera necesario) que se verifique un cambio “objetivo” en el ámbito de la vida social al que se refiere, o que las dificultades se hagan más severas. En efecto, hay situaciones en las que se percibe la existencia de un problema cuando éste se ha hecho menos crítico: circunstancias que son construidas como problemáticas no se alejan a menudo de las condiciones “normales” de funcionamiento de la sociedad. Lo que es necesario, en primer lugar, para que algo sea considerado un problema, es que ciertos actores reconozcan su existencia, que se movilicen para mostrar que tal es el caso y que sus definiciones de la realidad social sean aceptadas por un público más amplio. Por otro lado, es necesario que las principales arenas de producción y de circulación de representaciones sociales nuevas lo tomen en cuenta, a costa de otros potenciales “problemas” que pugnan por ser reconocidos como tales. Se trata, pues, de un proceso de *selección de problemas* que nos obliga a conocer los principios que lo rigen.

1. Haciendo la agenda: la selección social de los problemas públicos

Hace más de treinta años, Roger Cobb y Charles Elder se plantearon una interrogación general en el marco de una serie de investigaciones particulares sobre movilizaciones sociales y conflictos entre grupos en los Estados Unidos: ¿De dónde vienen los problemas de política pública? Y respondieron: estos *policy problems* resultan de los conflictos “entre dos grupos o más sobre cuestiones formales o substantivas relativas a la distribución de posiciones y recursos” (Cobb y Elder, 1972: 82). Los promotores de un problema potencial que no ha recibido hasta entonces la atención pública o gubernamental quieren hacer conocer a otros segmentos de la sociedad (a los grupos más sensibles al tema, a las franjas informadas del público o a la sociedad en general) o a las autoridades estatales (legisladores, funcionarios o jueces de cualquier nivel institucional) una dificultad que los afecta directa o indirectamente. Cuando se trata de comprender cómo una cuestión determinada se convierte en un problema público, los autores nos invitan a formular preguntas como las siguientes: ¿Quiénes son sus iniciadores? ¿Qué aspectos de las trayectorias y posiciones de estos actores explican la atención que prestan al problema? ¿Por medio de qué acciones promueven la consideración del tema por parte de otros actores o instituciones? ¿Cómo definen los actores en lucha los conflictos en los que están involucrados? ¿Cómo se expanden estos conflictos hacia otros grupos sociales? ¿Qué símbolos son utilizados para dotar al problema de connotaciones emotivas? ¿Qué influencia ejercen las arenas en las que las luchas se desarrollan sobre el modo en que el conflicto es procesado? ¿Qué propiedades intrínsecas del problema pueden ayudar a predecir el modo en que será resuelto? Sin dudas, estas preguntas resultan sumamente interesantes, pero encuentran aquí ciertos límites.

En primer lugar, la idea de que los problemas de política pública resultan de conflictos entre grupos sociales abre toda una serie de caminos para la investigación de los procesos sociales antecedentes que influyen sobre las tomas de decisiones en el plano gubernamental y legislativo. Así, esta perspectiva pone en cuestión la imagen de un Estado independiente y separado de la sociedad, que opera de manera autónoma, en función de las preferencias de aquellos actores encargados formalmente de las decisiones públicas. Pero, al mismo tiempo, recae en el típico error de separar artificialmente a los actores “estatales” de los actores “sociales”, como si no hubiera relaciones permanentes y estrechas (muchas veces, incluso colusivas) entre unos y otros en cada una de las arenas de política pública. Se corre así el riesgo de tener una visión muy abstracta de los vínculos que los unen.

Por otro lado, la perspectiva de Cobb y Elder ofrece una visión muy restringida de los procesos que dan nacimiento a los problemas públicos. En última instancia, la teoría reposa sobre la imagen de un “pequeño grupo” –pequeño en su tamaño, pero también en la extensión de sus

intereses particulares y de su campo de acción, como los mineros, los trabajadores del sector vitivinícola, los habitantes de una pequeña ciudad amenazada por un programa nuclear o las asociaciones hostiles a los impuestos federales sobre las ganancias— que lucha por hacer oír sus demandas, por imponerlas como problema público y por influir las decisiones de las autoridades competentes. Más allá de las limitaciones teóricas intrínsecas de esta conceptualización, sucede que muy a menudo *las cosas no ocurren de este modo*. Conscientes de estas dificultades, los autores resituaron su apuesta original en un marco conceptual más extenso: el modelo original fue entonces rebautizado como *outside initiative model*, mientras aparecían otras dos categorías (el *inside initiative model* y el *mobilization model*). El primero de estos modelos suplementarios remite a circunstancias en las que una política nace en el círculo de los decisores estatales (quienes han encontrado, tal vez, una solución en sus propias organizaciones y procuran construir el problema al que ella podría responder (2)— o en situación en las que determinados grupos sociales, capaces de hacerse oír directamente por las autoridades, evitan que sus demandas adquieran estado público y actúan directamente, casi siempre en secreto, sobre los representantes y funcionarios: entre los iniciadores y la “agenda gubernamental” no hay un pasaje por la “agenda pública”. En el otro modelo, los agentes estatales son los iniciadores de una política pública y son ellos quienes instalan el problema en la agenda pública para construir apoyos más amplios para una acción que lo requiere. Una vez que estos apoyos sociales han sido conseguidos, el programa de acción es retomado e implementado por los mismos iniciadores. Sin embargo, estas dos variantes complementarias del modelo inicial no bastan para procurarnos una topología completa de los procesos de formación de la agenda: la posibilidad de que esta sea el producto de una operación mediática, de las lógicas de la competencia electoral o de las presiones extranjeras (incluso de las intervenciones militares) no es siquiera considerada. Y esto se vuelve una dificultad notoria cuando existen problemas que adquieren una fuerte presencia pública debido a la acción de los medios (3) (la “inseguridad” en Argentina o la “corrupción” política en Francia) o los actores que participan de una campaña electoral (la “corrupción” en Argentina, la “inmigración” en Francia), mientras que otros problemas llegan a las agendas gubernamentales como resultado de la presión de países extranjeros (los derechos de propiedad intelectual de los medicamentos o las tarifas de los servicios públicos en Argentina) o de organismos multilaterales (las políticas económicas en casi todos los países de la periferia mundial). Estas variaciones en los procesos de formación de la agenda pública muestran los límites de un enfoque que se ajusta demasiado a la configuración específica de la sociedad estadounidense, o de una visión sumamente restringida de su funcionamiento (4). Aun cuando aspira a servir como instrumento para la investigación comparada, el modelo no prevé las variaciones empíricas que se verifican en la formación de los distintos problemas que constituyen la agenda en diversos países.

Finalmente, esta perspectiva no presta suficiente atención a lo que sucede en dos de las principales arenas en las que las demandas sociales particulares de ciertos grupos se convierten en problemas públicos llamando la atención de segmentos sociales cada vez más vastos: el espacio de los medios y el mundo político. En efecto, las movilizaciones sociales, que nuestros autores consideran como las piedras angulares de la formación de la agenda, se dirigen generalmente a los medios —para lograr una repercusión social más extensa— y a los poderes públicos —para obtener una respuesta “concreta” al problema planteado—. La pregunta por el origen, muchas veces difuso y potencial, de los problemas públicos obtiene así una prioridad analítica sobre los espacios más estructurados en los que estos problemas adquieren carta de ciudadanía como tales. Y esto tiene consecuencias metodológicas de la mayor relevancia.

El planteo original de Cobb y Elder no ha permanecido inmutable. Desde entonces, las preguntas planteadas por estos autores —y los límites que ellas entrañan— han sido retomadas por otros trabajos. Las ulteriores investigaciones de Roger Cobb y sus colaboradores han procurado dar una respuesta a los límites evidentes de sus primeros intentos. Este viraje ha provocado un acercamiento entre esta perspectiva y la tradición de estudios sobre la construcción de problemas públicos (Cobb, Ross y Ross, 1976; Rochefort y Cobb, comp., 1994; Cobb y Ross, comp., 1997). De este modo, la contribución de estos autores perdía gran parte de su especificidad. Por lo demás, las hipótesis sobre la construcción de la agenda han

sido retomadas por investigaciones sobre sectores específicos de políticas públicas, en las que se otorga un papel mucho más importante a los actores parlamentarios, a los funcionarios y a los profesionales de la política (Kingdon, 1984, Baumgartner y Jones, 1991). Finalmente, las perspectivas sobre la construcción de la agenda propuestas en el campo de estudios de políticas públicas se fueron acercando a aquellas elaboradas por los estudios en el terreno de la comunicación, dando lugar a investigaciones que se ocupan sobre las relaciones causales entre los “hechos objetivos”, el discurso de los medios, el estado de la opinión pública y la configuración de la agenda política (electoral, gubernamental o parlamentaria) (Erbring, Goldenberg y Miller, 1980; Cook, Tyler, Goetz, Gordon, Protess, Leff y Molotch, 1983; Behr e lyengar, 1985; Soroka, 1999).

Estos nuevos desarrollos en los estudios sobre la agenda han intentado sobrepasar los límites de las primeras hipótesis a través de una exploración más detallada de las configuraciones específicas que se hallan en el origen de los problemas públicos. De este modo, se ha mostrado que existen variaciones empíricas que hacen que todas estas respuestas deban ser consideradas limitadas y unilaterales, aunque parcialmente pertinentes, puesto que establecen enunciados generales a partir de observaciones aisladas y asistemáticas. Por otro lado, han revelado que no es posible decidir por adelantado sobre las relaciones causales subyacentes a la emergencia de un problema público (5). La aplicación de regresiones estadísticas para medir la presencia de diferentes problemas en las diversas “agendas” permite una especificación preliminar de los vínculos causales que se producen entre los diferentes espacios sociales que le sirven de soporte real. Ahora bien, el tratamiento de las dinámicas concretas de estos espacios y de sus relaciones exteriores no puede hacerse a través de este tipo de técnicas: las relaciones sociales que subyacen a los coeficientes estadísticos permanecen así en la oscuridad, o son tratadas de una manera superficial y carente de toda profundidad teórica. Por lo demás, la utilización exclusiva de este tipo de métodos impide una contribución al conocimiento del modo en que los problemas son elaborados, lo que constituía uno de los aportes fundamentales de los trabajos liminares de esta tradición. Esta preocupación se conservará en las investigaciones sobre la construcción de problemas públicos que hemos de considerar a continuación.

2. Definiendo el malestar: las luchas por la definición de la realidad

La instalación de un problema público en la agenda (o, mejor dicho, en las diferentes agendas) y la producción de diferentes enfoques sobre su naturaleza, sus causas y sus consecuencias solo son distinguibles analíticamente, dado que la aparición de un problema entraña siempre la emergencia de *una visión particular del problema* que es ulteriormente cuestionada por definiciones contrapuestas. Dicho esto, podemos sin embargo señalar una leve diferencia. Los estudios sobre la construcción de la agenda tratan principalmente acerca de la *selección de problemas*. ¿Por qué ciertos problemas, y no otros, son percibidos como tales y considerados por los diferentes grupos sociales o instituciones públicas? La interrogación sobre la presencia o la ausencia de un tema en el debate público recibe mucha más atención que las “aportaciones” divergentes que sobre él existen (6). La preocupación sobre la selección temática también está presente en la literatura sobre la construcción de problemas públicos, pero aquí la atención se focaliza también sobre otra operación de selección: la *selección de diferentes definiciones del problema*. Como la selección temática, la selección de visiones sobre un mismo tema se produce a través de luchas entre diferentes actores sociales que procuran imponer un punto de vista específico. Sin embargo, aquí encontramos un tratamiento más profundo de los complejos procesos de interacción entre los diversos actores en las diferentes arenas que constituyen el “espacio público”. Por lo demás, los autores de esta especialidad están mucho más comprometidos, teórica y metodológicamente, con los lineamientos usualmente asociados con el constructivismo sociológico.

La primera contribución sistemática a una sociología constructivista de los problemas públicos ha sido hecha por Herbert Blumer a comienzos de los años 1970 (Blumer, 1971) (7). En un contexto en el que los estudios sobre los “problemas sociales” estaban dominados por aproximaciones objetivistas que oscilaban entre la idea de “sufrimiento” y aquella de

“disfunción”, Blumer propuso un procedimiento que retomaba el legado de las más viejas tradiciones de la sociología norteamericana, para decir que “un problema social existe principalmente en los términos en que es definido y concebido en la sociedad” (Blumer, 1971: 300). El modelo de Blumer prevé la existencia de cinco etapas que constituyen la historia de todos los problemas sociales, con relativa independencia de sus contenidos:

1. Emergencia del problema
2. Legitimación del problema
3. Movilización de la acción con respecto al problema
4. Formulación de un plan oficial de acción
5. Implementación de este plan

En primer lugar, son determinados grupos sociales quienes proponen una definición de la situación en términos de “problema”, contribuyendo así a la existencia del problema como tal. Una vez que la existencia del problema ha sido reconocida y su legitimidad en tanto que problema ha sido constatada por su presencia en los medios, en las asociaciones, en las instituciones públicas, etc., las batallas por la definición comienzan: “un problema social es siempre el punto focal para la operación de intereses, intenciones y fines divergentes que están en conflicto. Las interacciones entre estos intereses y estos fines constituyen la modalidad en que la sociedad enfrenta cada uno de sus problemas sociales” (Blumer, 1971: 301) (8).

He aquí un conjunto de luchas por la definición de la situación que ponen en relación a actores sociales que promueven diferentes enfoques del problema. Pero estas luchas por la definición no se limitan a los discursos de los actores: la formulación y la implementación de una “política pública” para hacer frente a las dificultades señaladas por la definición del “problema”, forman parte también del proceso colectivo de producción del problema mismo. El tratamiento legislativo y la sanción de normas jurídicas, la creación de nuevas organizaciones encargadas de llevar adelante un plan de acción, la compra de equipos o el reclutamiento de nuevos agentes públicos para determinados sectores de la actividad estatal, etc., son elementos que forman parte del proceso de definición del problema. Constituyen el punto de vista oficial sobre el problema (Blumer, 1971: 304). Esta última observación nos invita a considerar las políticas públicas de una manera absolutamente diferente de aquella que nos proponían los autores que hemos tratado más arriba. En efecto, los estudios sobre la construcción de la agenda tendían a considerar la construcción del problema como una “etapa” anterior a la toma de una decisión por parte de las autoridades estatales. De este modo, las políticas públicas aparecían como la culminación de un proceso previo de elaboración social que se objetivaba luego en la acción pública. De acuerdo con la perspectiva elaborada por Herbert Blumer, entre otros, las políticas públicas son uno de los elementos fundamentales de la construcción social de problemas. Los planes oficiales contribuyen a darles existencia al problema que dicen atacar: si se modifica la legislación sobre el régimen de encarcelamiento, se compra equipamiento para la policía o se modifican los criterios de reclutamiento de los agentes policiales, diciendo que se trata de medidas que hacen a una “política de lucha contra la inseguridad”, se está contribuyendo a la constitución de la inseguridad como problema público. Se le reconoce una importancia, al mismo tiempo que se afirman implícitamente ciertas posiciones acerca de sus causas y su naturaleza. Más allá de sus fines oficiales, las políticas públicas tienen pues una función simbólica: muestran la existencia de un problema al mismo tiempo que se presentan como respuestas a ese problema.

En esta misma dirección se orienta otra de las contribuciones originales de Blumer. El autor sostiene que las “condiciones objetivas” consideradas constitutivas del “problema” del caso – así como las estadísticas, los acontecimientos o los testimonios invocados para probar su existencia– no pueden ser considerados como datos pertinentes en los estudios sobre la construcción de problemas sociales, salvo cuando son retomados por los propios actores en sus definiciones del problema: en la mayor parte de los casos, la existencia del problema, sus límites y la manera de medirlo constituyen un objeto de luchas (9). Esto nos pone en guardia contra una lectura ingenua de las estadísticas y de las relaciones entre los “hechos objetivos” que se consideran constitutivos del problema y el problema en tanto que objeto intencional de la acción social.

Ahora bien, uno de los principales límites de la contribución de Blumer reside en el hecho de que –como en Cobb y sus continuadores– el proceso de definición de los problemas públicos aparece como una serie de “etapas”: como en ciertas visiones muy extendidas en el campo de estudios sobre políticas públicas, el proceso entrañaría una serie de fases sucesivas que comenzarían con el descubrimiento de una situación considerada problemática, su generalización por obra de la acción de ciertos animadores –asociaciones, periodistas, profesionales de la política, funcionarios–, el debate público, la búsqueda de soluciones posibles, la elección de una de estas soluciones y su implementación. Contra lo que esta imagen nos sugiere, las “etapas” son frecuentemente simultáneas y constituyen relaciones complejas que no permiten reconocer la existencia de secuencias necesarias. Así, las “soluciones” a los “problemas” son muchas veces anteriores a ellos, y el descubrimiento del problema resulta de la búsqueda de justificaciones para una decisión ya tomada, antes que ser el fruto de una “primera etapa” en el proceso de elaboración del problema (Cohen, March y Olsen, 1972; Kingdon, 1984: 84-6). Por consiguiente, es preferible retener las “etapas” señaladas por Blumer como “aspectos” o “momentos” del proceso de construcción de los problemas públicos.

No obstante, el valor científico de una perspectiva teórica no se juzga solamente por su formulación abstracta y sus propiedades lógicas, sino también por su capacidad para dar cuenta de configuraciones empíricas particulares y arrojar luz sobre ellas. Con resultado positivo, se han realizado muchas investigaciones siguiendo el camino abierto por esta contribución liminar de Blumer. Todos estos trabajos reafirman la idea de que los problemas públicos existen en función de las representaciones que la sociedad se hace de ellos (Kitsuse y Spector, 1973a y 1973b, Gusfield, 1989). Estas representaciones no son el simple reflejo de los “hechos objetivos”, sino que se elaboran en las diferentes arenas públicas en las que se operan selecciones entre numerosas situaciones y condiciones –“problemas potenciales”– que afectan a la sociedad o a determinados grupos en su seno. El carácter competitivo de las interacciones a través de las cuales se producen las selecciones se debe a la capacidad limitada que tienen estas arenas para procesar simultáneamente diversos problemas. Parafraseando a Niklas Luhmann, aunque sin aceptar por ello aspectos determinantes de su teoría de la sociedad, podría decirse que cada una de estas arenas procura reducir la complejidad de su entorno. La complejidad obliga a seleccionar. La selección reduce la complejidad orientándose por principios específicos (Luhmann, 1984: 48 y 54). Cada una de las arenas públicas se rige por principios de selección que hacen que ciertos problemas reciban atención a costa de otros (Hilgartner y Bosk, 1988). Existen, sin dudas, elementos comunes a todas las arenas y a todos los problemas. Así, las definiciones que presentan el problema de manera dramática, aquellas que señalan su novedad y aquellas que ponen en escena valores y creencias socialmente generalizados, tienen más probabilidades de imponerse que las otras. La identificación de causas, culpas y responsabilidades, que agrega elementos normativos a la simple descripción de los hechos tal y como se considera que ellos existen, es un elemento siempre presente en la construcción de problemas públicos (Stone, 1989: 282). Pero cada arena tiene también sus lógicas propias. El modo de organización y la dinámica específica de cada uno de estos espacios imponen rasgos singulares a las selecciones que allí se producen: esto obliga al investigador a encarar una sociología de los diversos campos de producción de representaciones sobre los problemas públicos y dar cuenta de las relaciones externas que guardan los unos con los otros. Los órganos ejecutivos y legislativos del Estado, los tribunales de justicia, el cine, los noticieros, las emisiones radiales, la prensa escrita, las campanas electorales, las asociaciones voluntarias, los libros sobre determinados problemas sociales, los institutos de investigación, las asociaciones profesionales, las organizaciones religiosas y partidarias, las fundaciones, son algunas de las arenas mencionadas por Hilgartner y Bosk. Sin dudas, la lista puede ampliarse según las configuraciones empíricas propias de los casos estudiados. En cada arena, los actores tratarán al problema según los criterios específicos de su campo de acción. Las visiones sociales dominantes del problema serán el resultado de lo que se haga en cada ámbito restringido y de las interacciones que se establezcan entre los procesos que tienen lugar en cada uno de ellos.

De la perspectiva que acabamos de examinar, se sigue que el campo de las tomas de posición efectivas que se constituyen alrededor de un mismo problema es el resultado de procesos de interacción entre actores que proponen interpretaciones diversas en función de ciertas posiciones a las que vienen asociados intereses y visiones generales del mundo. Esto nos obliga a sobrepasar la simple constatación de la existencia de estas interpretaciones contrapuestas, para llevar adelante una sociología de los actores que las proponen y explicar, en función de sus posiciones y estrategias, las diversas tomas de posición.

Conclusiones

Sobre la base de la discusión de una serie de argumentos teóricos que entrañan consecuencias metodológicas de primer orden para la construcción de los objetos de investigación y la producción de escenarios de observación, hemos intentado dar cuenta de la convergencia de un conjunto de perspectivas de análisis que se interrogan acerca los procesos de selección que subyacen a la construcción social de la realidad. Los estudios sobre la formación de agendas y sobre la elaboración de los problemas públicos ofrecen elementos para una aproximación constructivista que no considera a la "construcción social de la realidad" como una mera fabricación de representaciones: no es sólo en las ideas y a través de las ideas que los actores producen el mundo social. Se trata más bien de un proceso de producción *stricto sensu*, proceso por el cual los individuos y los grupos generan objetivaciones provistas de sentido que hacen de su entorno una negación de otras múltiples posibilidades. Cuando se aplica a objetos de análisis adecuadamente circunscriptos, esta perspectiva permite realizar una operación cognoscitiva doblemente crítica: crítica, en primer lugar, porque contribuye a desnaturalizar aquello que los actores sociales (incluido el sociólogo que realiza en cuanto tal el esfuerzo intelectual sistemático de luchar contra las "prenociones" que lo habitan) aceptan como dado, mostrando que lo que hay es la negación de posibilidades que existieron y existen, es decir, que lo que hay es ya el resultado de una selección; crítica, en segundo lugar, porque permite mostrar que esa realidad naturalizada es, al menos en parte, el producto de acciones estratégicas interesadas que se enlazan entre sí, dando origen a objetivaciones institucionales, simbólicas y materiales específicas en cada caso. De este modo, la sociología de los problemas públicos permite historizar lo social, mostrar su carácter construido, sin incurrir en visiones idealistas que sostienen (como aquel hombre listo imaginado por Marx y Engels, que consideraba que la ley de gravedad era una cuestión de creencia) que la realidad se transformará cuando cambiemos nuestra representación de ella. Y permite reconstruir la trama de actores concretos, que llevan a cabo luchas concretas (a través de la palabra, pero también a través de las cosas) para imponer una visión de la realidad que contribuyen así a crear.

Bibliografía

- BAUMGARTNER Frank, JONES Bryan (1991), "Agenda dynamics and policy subsystems", *The Journal of Politics*, Volumen 53, Numero 4, noviembre 1991, pp. 1044-1074.
- BECKER Howard (1963), *Outsiders. Studies in the sociology of deviance*, New York, Free Press of Glencoe, 1963, 179 p.
- BECKETT Katherine (1994), "Setting the public agenda : 'street crime' and drug use in American politics", *Social problems*, Volumen 41, Numero 3, agosto 1994, pp. 425-447.
- BERGER Peter, LUCKMANN Thomas (1965), *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*, New York, Anchor Books, 1989, 219 p.
- BLUMER Herbert (1971), "Social problems as collective behaviour", *Social problems*, Volumen 18, Numero 3, 1971, pp. 298-306.
- BREGMAN Dorine (1996), "Le cadrage du débat public. Le projet de CSG", *Réseaux*, Numero 75, 1996.
- CEFAI Daniel (1996), "La construction des problèmes publics. Définitions des situations dans des arènes publiques", *Réseaux*, Numero 75, 1996.
- COBB Roger, ELDER Charles (1972), *Participation in American politics. The dynamics of agenda building*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1983, xi-196 p.
- COBB Roger, ROSS Jeannie Keith, ROSS Marc Howard (1976), "Agenda building as a comparative political process", *American Political Science Review*, Volumen 70, Numero 1, marzo 1976, pp. 126-138.
- COBB Roger, ROSS Marc Howard, comp. (1997), *Cultural strategies of agenda denial. Avoidance, attack, and redefinition*, Lawrence, University Press of Kansas, 1997, xiii-230 p.
- COHEN Michael, MARCH James, OLSEN Johan (1972), "A garbage can model of organizational choice", *Administrative Science Quarterly*, Volumen 17, Numero 1, marzo 1972, pp. 1-25.
- COOK Fay Lomax, TYLER Tom, GOETZ Edward, GORDON Margaret, PROTESS David, LEFF Donna, MOLOTCH Harvey (1983), "Media and agenda setting: effects on the public, interests group leaders, policy makers, and policy", *Public Opinion Quarterly*, Volumen 47, Numero 1, primavera 1983, pp. 16-35.
- EASTON David (1964), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu, 1992, 186 p.
- EDELMAN Murray (1988), *Constructing the political spectacle*, Chicago, University of Chicago Press, 1988, 137 p.
- EDELMAN Murray (1964), *The symbolic uses of politics*, Urbana, University of Illinois Press, 1964, 221 p.
- EPSTEIN Lee, SEGAL Jeffrey (2000), "Measuring issue salience", *American Journal of Political Science*, Volumen 44, Numero 1, enero 2000, pp. 66-83.
- ERBRING Lutz, GOLDENBERG Edie, MILLER Arthur (1980), "Front-page news and real-world cues: a new look at agenda-setting by the media", *American Journal of Political Science*, Volumen 24, Numero 1, febrero 1980, pp. 16-49.
- FRANÇOIS Bastien, NEVEU Erik (1990), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporaines*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1999, 322 p.
- GAMSON William, CROTEAU David, HOYNES William, SASSON Theodore (1992), "Media images and the social construction of reality", *Annual Review of Sociology*, Volumen 18, 1992, pp. 373-93.
- GAMSON William, MODIGLIANI Andre (1989), "Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach", *American Journal of Sociology*, Volumen 95, Numero 1, julio 1989, pp. 1-37.
- GARRAUD Philippe (1990), "Politiques nationales, élaboration de l'Agenda", *Année sociologique*, Numero 40, 1990, pp. 17-41.
- GOFFMAN Erving (1974), *Frame analysis. An essay on the organisation of experience*, Boston, Northeastern University Press, 1986, 586 p.
- GUSFIELD Joseph (1989), "Constructing the ownership of social problems: fun and profit in the Welfare State", *Social problems*, Volumen 36, Numero 5, diciembre 1989, pp. 434-41.
- HAYWARD Jack, WATSON Michael, comps. (1975), *Planning, politics and public policies: the British, French and Italian experience*, Cambridge, Cambridge University Press, 1975, xiii-496 p.

- HILGARTNER Steven, BOSK Charles (1988), "The rise and fall of social problems: a public arenas model", *American Journal of Sociology*, Volumen 94, Numero 1, julio 1988, pp. 53-78.
- JOLY Pierre-Benoit, MARRIS Claire (2001), *Mise sur agenda et controverses : Une approche comparée du cas des OGM en France et aux Etats-Unis*, trabajo presentado en el Coloquio « Risques collectifs et situations de crise. Bilans et perspectives », CNRS, Paris, 2001.
- KINGDON John (1984), *Agendas, alternatives and public policies*, New York, Longman, 1995, xiv-253 p.
- KITSUSE John, SPECTOR Malcolm (1973a), "Toward a sociology of social problems: social conditions, value-judgements, and social problems", *Social problems*, Volumen 20, Numero 4, primavera 1973, pp. 407-419.
- KITSUSE John, SPECTOR Malcolm (1973b), "Social problems: a re-formulation", *Social problems*, Volumen 21, Numero 2, otoño 1973, pp. 145-59.
- LUHMANN Niklas (1984), *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, Barcelona, Anthropos, 1998, 445 p.
- MARX Karl, ENGELS Friedrich (1845), *La ideología alemana. Crítica de la novísima filosofía alemana en las personas de sus representantes Feuerbach, Bauer y Stirner, y del socialismo alemán en las de sus diferentes profetas*, Buenos Aires, Ediciones Pueblos Unidos, 1985, 648 p.
- McCOMBS Maxwell, SHAW Donald (1972), "The agenda-setting function of mass media", *Public Opinion Quarterly*, Volumen 36, Numero 2, verano 1972, pp. 176-187.
- McCOMBS Maxwell, ZHU Jian-Hua (1995), "Capacity, Diversity and Volatility of the Public Agenda", *Public Opinion Quarterly*, Volumen 59, Numero 4, invierno 1995, pp. 495-525.
- NELSON Thomas, KINDER Donald (1996), "Issue frames and group-centrism in American public opinion", *The Journal of Politics*, Volumen 58, Numero 4, noviembre 1996, pp. 1055-1078.
- PARSONS Talcott (1963), "On the concept of political power", *Proceedings of the American Philosophical Society*, Volumen 107, Numero 3, junio 1963, pp. 232-62.
- PETERS Guy, HOGWOOD Brian (1985), "In search of the issue-attention cycle", *The Journal of Politics*, Volumen 47, Numero 1, febrero 1985, pp. 238-253.
- ROCHEFORT David, COBB Roger, comp. (1994), *The politics of problem definition: Shaping the policy agenda*, Lawrence, University Press of Kansas, 1994, viii-284 p.
- SOROKA Stuart (1999), *Different issues, different effects. Building an Numero typology for agenda-setting*, Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, septiembre 1999, 26 p.
- STONE Deborah (1989), « Causal stories and the formation of policy agendas », *Political Science Quarterly*, Volumen 104, Numero 2, verano 1989, p. 281-300.
- WEBER Max (1922), *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1993, 1237 p.

NOTAS

(1) El presente artículo es el subproducto de una investigación sobre la construcción de la inseguridad como problema público en la Argentina contemporánea, llevada a cabo con el sostén financiero del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de dicho país.

(2) Según el modelo del “cesto de basura”, las políticas públicas no tienen un carácter lineal y pueden preexistir respuestas a problemas que no han sido todavía percibidos. Los actores cuyos intereses se hallan asociados a estas respuestas (los educadores o los policías, por ejemplo, en el caso de las soluciones integradoras o represivas al problema del delito y la violencia, respectivamente) pueden ofrecer su prestación específica a un problema que no es el que les ha dado origen y que existe sin que se haya elaborado una respuesta específica para enfrentarlo. Véase Cohen, March y Olsen (1972).

(3) Lo que reenvía a la tradición de investigaciones sobre la función de los medios en la fijación de la agenda, iniciada por McCombs y Shaw en los años 1970 y continuada por otros autores hasta nuestros días (McCombs y Shaw, 1972).

(4) Para una visión muy alejada del modelo de Cobb y Elder, construida a partir de investigaciones sistemáticas sobre las políticas de salud y de transporte, véase Kingdon (1984). Kingdon considera los actores estatales –el presidente y sus colaboradores, los ministros, los representantes parlamentarios– como los agentes fundamentales de la instalación de los problemas en la agenda pública norteamericana. En un plano más general, esta perspectiva nos invita a comenzar nuestras investigaciones por el análisis de los ámbitos de procesamiento y elaboración de los problemas públicos, dejando en un segundo plano la búsqueda de los orígenes remotos que puedan tener.

(5) Véase, en esta dirección, Garraud (1990). Este artículo ofrece un estado de la cuestión que señala los límites de las perspectivas existentes contraponiéndolas a otras y contrastándolas con ejemplos de los que ni aquellas ni estas pueden dar cuenta. Sin embargo, no existen demasiadas investigaciones cuyo diseño permita poner a prueba la validez de estas hipótesis.

(6) La distinción entre temas y aportaciones, recuperada ampliamente por la sociología de la comunicación y los estudios de agenda, tiene su origen en la obra de Niklas Luhmann: “Las relaciones entre comunicaciones deben ordenarse por temas, a los cuales se pueden referir las aportaciones. Los temas sobreviven a las aportaciones, reúnen varias colaboraciones en un contexto de sentido más amplio, tanto a corto como a largo plazo. Acerca de algunos temas se puede hablar eternamente. También a través de los temas se regula quién puede aportar qué. Los temas discriminan las aportaciones y con eso también a los colaboradores” (Luhmann, 1998: 154). Recuérdese que para Luhmann la comunicación no puede reducirse ni a intenciones ni a lenguaje.

(7) Pueden hallarse antecedentes de este “manifiesto” en las investigaciones realizadas por Howard Becker y Joseph Gusfield en la Universidad de Chicago durante los años 1950 y 1960. A su vez, estos reenvían al trabajo de John Dewey.

(8) Se ve aquí que una visión constructivista no está condenada a esa forma corriente de intelectualismo que no ve en las luchas de definición más que estrategias discursivas. Por el contrario, se trata de luchas que oponen intereses basados en las posiciones objetivas que los actores ocupan en las distintas instancias de constitución de la sociedad. Por lo demás, toda lucha por la definición de problemas es una disputa por la apropiación de competencias y recursos colectivos.

(9) “El conocimiento de las condiciones objetivas sobre las que reposa el problema social es significativo sólo si este conocimiento es considerado en el proceso social de definición que determina el destino de los problemas sociales” (Blumer, 1971: 305).