

OPINIÓN PÚBLICA, MEDIOS Y CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA POLÍTICA

Gerardo L. Dorantes

Todo lo que sé es porque lo he leído en la prensa
Will Rogers

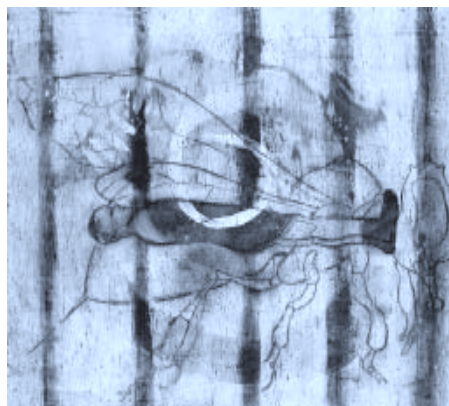
Resumen

El presente trabajo pretende ser un acercamiento a las perspectivas teórico-metodológicas que responden a la problemática sobre la constitución de la agenda política en relación con la influencia que tanto medios masivos como opinión pública tienen sobre las decisiones políticas de un gobierno. En este sentido, el autor recupera las concepciones clásicas de la estructuración de la agenda y profundiza en las tres tradiciones dominantes de investigación al respecto: el *establecimiento de la agenda pública*, la *construcción de la agenda política*, y la *fijación de la agenda mediática*. Finalmente, el complejo proceso de construcción de la agenda política, en el cual intervienen los medios de comunicación y la opinión ciudadana, tiene un peso importante en la comprensión y estabilidad de la democracia moderna.

Abstract

The current article tries to be an approach to the theoretical and methodological perspectives that answer the problematic on the policy agenda-building in relation to the influence that both, mass-media and public opinion, have on the political decisions of the government. In this respect, the author recovers the classical conceptions of the structure of the agenda and penetrates into the three dominant traditions of research in the matter: the *public agenda-setting*, the *policy agenda-building*, and the *media agenda-setting*. Finally the complex process of the policy agenda-building, in which mass media and civil opinion intervene, has an important weight in the comprehension and stability in modern democracy.

Palabras clave: Medios de comunicación; agenda política; opinión pública; democracia moderna; participación política.



INTRODUCCIÓN

¿En que medida la actuación del gobierno, o su falta de acción, depende de la llamada opinión pública? ¿En que grado influyen los medios de comunicación en esa opinión? ¿De qué manera tanto medios masivos y opinión ciudadana son capaces de influir en las decisiones políticas –y de política– de un gobierno, que le permita enfrentar con eficacia los problemas de participación política, cambio social y desarrollo democrático? O, en palabras de agenda, ¿Cuáles son las influencias determinantes para que un asunto controversial adquiera estatus de *agendum*?, constituyen, si no las únicas, sí las cuestiones cruciales de investigación que motivó la elaboración de este trabajo. Ello permitirá, seguramente, reforzar los conocimientos en torno a la democracia moderna.

En esas condiciones, el conocido paradigma de Lasswell que pregunta *¿Quién dice qué, en qué canal, a quién, con qué efecto?*¹ se convierte en la clave para entender el otro igualmente importante canon político Lasswelliano (1936) en torno a *quién, obtiene* (o deja de obtener) *qué y cómo*. Ello se debe a que la percepción que los diversos y diferentes públicos tengan de la política responderá a la cuestión de quién comunica qué a quién y cómo. Tal percepción social se nutre, en buena medida, por la relevancia que le otorguen los medios masivos y la opinión pública a los temas controversiales de la agenda social.

El trabajo se inicia con un breve repaso actualizado de las definiciones conceptuales clásicas del proceso de estructuración de la agenda (*agenda-setting*) y sus nuevos hallazgos conocidos como *segundo nivel de agenda*, a partir de sus tres tradiciones dominantes de investigación: el establecimiento de la agenda pública (*public agenda-setting*), la construcción de la agenda política (*policy agenda-building*) y la fijación de la agenda mediática. (*media agenda-setting*)

No se trata de elaborar nuevas hipótesis en la materia de estudio. Se desea, sólo, identificar los elementos cruciales de su interrelación, ya que cada agenda representa un universo complejo en sí mismo. Y, en todo caso, evaluar qué formulaciones o grupos de ellas pueden ser útiles para comprender el proceso de elaboración de una agenda.

¹ Harold Lasswell, "Estructura y función de la comunicación en la sociedad" en Miguel de Moragas ed., *Sociología de la comunicación de masas: II Estructura, funciones y efectos*, Editorial Gustavo Gili S. A., Barcelona, 1985, p. 51.

COMUNICACIÓN Y POLÍTICA

Si bien la política pública ha sido mayormente conceptuada, no sin razón, como un proceso continuo de toma de decisiones, quienes se han dedicado a su estudio parecen haber olvidado que cada determinación implica una transmisión de mensajes, en la medida en que para su correcta implementación se requiere la pública aceptación de los principios que rigen la decisión tomada. Es por ello que se sabe más como se procesa una decisión, pero se sabe menos que es lo que se comunica con cada una de ellas.

A pesar de que en general los procesos de elaboración de políticas públicas no han sido suficientemente conceptuados y estudiados en términos de la articulación entre comunicación y política, Roger Cobb y Charles Elder (86) aseguran que mucha de la literatura referente a esos procesos “puede interpretarse ya sea de manera descriptiva o hipotética- prescriptiva- en términos del proceso de comunicación”.² Para reafirmar su conclusión, citan a Bell (75) cuando escribe que “los conceptos tradicionales de poder, influencia y autoridad -característicos de todo sistema político- que han estructurado gran parte del estudio de política pública puede ser útilmente -y de manera muy productiva- concebidos como formas de comunicación”.³

No obstante que para la teoría clásica de la democracia resulta evidente que la opinión pública es crucial en la elaboración de las políticas públicas, pocos estudios han demostrado el papel real que juega en dicho proceso. Para algunos, el punto de vista ciudadano representa tan sólo un elemento circunstancial o, en todo caso, funcional al más amplio proceso en la toma de decisiones. Para otros es un asunto de exclusiva competencia de ciertos grupos de interés, de manera preferencial, los medios masivos. De ahí el papel, casi exclusivo, que se les atribuye como fijadores de la agenda (*agenda-setters*). Una tercera perspectiva, más realista, ve a la comunicación no como accesoria o externa al proceso, ni relegada al ámbito de los medios de información, sino como un elemento inherente y, en cierta forma, determinante de la hechura de políticas; es decir, como “la esencia de la política”.⁴ En palabras de agenda, instituir la discusión como punto de partida, y de llegada, en el proceso de construcción de la agenda.

Es por eso que S. Chaffee (75) define a la política pública como “parte de un proceso continuo de comunicación y retroalimentación, cuya dinámica está estructurada y constreñida en función de las capacidades

² Roger Cobb y Charles Elder, “Communication and Public Policy” in *Hand Book of Political Communication*, ed. By Dan Nimmo & Keith Sanders, SAGE PUBLICATIONS, Beverly Hills-London, 1981, p. 393.

³ Daniel Bell, *Power, influence and authority*, Oxford University Press, New York, 1975, citado por Cobb y Elder, 1981, *op. cit.*, p. 393.

⁴ Roger Cobb y Charles Elder, *op. cit.*, p. 393.

comunicativas”,⁵ es decir, de la eficiencia y la eficacia para ofrecer razones y explicar a la ciudadanía, organizada y no, por qué se ha decidido una política y no otra.

John Kingdon (84) confirma esta óptica cuando escribe que la transmisión del contenido de las ideas, lejos de ser mera cortina de humo o racionalización, “constituye parte integral de la toma de decisiones dentro y alrededor del gobierno”.⁶

La política pública esta hecha de palabras, dice Giandomenico Majone (78, 89), puesto que en forma oral o escrita, la argumentación es el “proceso fundamental que siguen los ciudadanos o miembros de una comunidad y las autoridades para llegar a juicios morales y a la elección (o rectificación) de políticas”.⁷ Con esto quiere decir que la discusión de los problemas relevantes de la sociedad puede producir resultados que están más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos tradicionales de elaboración de políticas.

Asimismo, afirma que la democracia es –o debe ser- en realidad un “sistema de gobierno mediante la discusión en el cual todos los participantes -ciudadanía, medios masivos, candidatos a puestos políticos, partidos, legisladores y miembros del gobierno...- “intervienen en un proceso permanente de debate, deliberación y mutua persuasión, que se inicia con la expresión -las más de las veces pública- de preocupaciones generales y culmina en decisiones concretas de política”.⁸

Luis F. Aguilar (97) escribe que la política va más allá de la mera decisión gubernamental, por lo que para ser eficaz, debe incluir una doble dimensión y tarea: “ser capaz de resolver los problemas que le plantea la realización de sus objetivos y tener la capacidad de solucionar los problemas de comunicación que le plantea el público ciudadano”.⁹ Sigue así –concluye- una doble lógica: “la de la racionalidad instrumental y la de la racionalidad comunicativa”. En sus palabras, *conectar comunicación con política*.

Un punto en el que coincide la gran mayoría de quienes se han dedicado al estudio de la política consiste en que las decisiones de políticas requieren de una importante base consensual –ora entre grupos, ora entre ciudadanos comunes-, pero sobre todo entre los más directamente afectados por el

⁵ S. Chaffee, “The diffusion of Information” en S. Chaffee, ed., *Political Communication*, Beverly Hills, CA: SAGE, 1975, citado por Cobb y Elder, 1981, *op. cit.*, p. 393.

⁶ John Kingdon, *Agendas, alternatives and public policies*, The University of Michigan Harper Collins Publishers, U.S.A., 1984, p.131.

⁷ Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C. y Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 36.

⁸ *Ibidem.*, p. 35.

⁹ Luis F. Aguilar, “Introducción”, en Giandomenico Majone, 1997, *op. cit.*, pp. 23-25. El subrayado es nuestro.

curso de acción elegido. Entender el papel que la opinión ciudadana representa en todas las etapas de la política, por lo tanto, se convierte en una de las muy importantes condiciones para articular los acuerdos necesarios para impulsar temas a la agenda, satisfacer las demandas sociales más sentidas y, en consecuencia, mantener la estabilidad del sistema de presión.

LA NOCIÓN DE AGENDA

Cada sistema social debe tener una agenda si desea dar prelación a los problemas que se le presentan, de tal manera que pueda decidir por dónde empezar a trabajar. Por lo tanto, la primera y más relevante de las decisiones de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: a su agenda.

Everett Rogers y James Dearing (88) consideran que una manera para entender la moderna democracia es mediante el estudio de las *agendas*: de los medios, del público y de la política, definidas como los temas que son observados en un momento dado y colocados en orden de importancia, ya sea que se trate de los medios informativos, del auditorio o de quienes toman las decisiones políticas.¹⁰

El término *agenda-setting* es producto de la investigación en comunicación en Estados Unidos. Su correspondiente literal al castellano sería “fijación, estructuración o establecimiento de la agenda”, términos que se utilizarán indistintamente a lo largo de este escrito. El concepto expresa la conducción o “canalización que las mentes de los ciudadanos experimentan hacia unos repertorios –preseleccionados– de temas de preocupación pública”,¹¹ en detrimento de otros que no son mencionados o destacados por los medios. La idea central del proceso se resume en la cita de Bernard Cohen (63): “La prensa puede no tener mucho éxito en decirle a la gente qué pensar, pero es extremadamente exitosa en decirle a los lectores en qué pensar”.¹²

¹⁰ Everett Rogers y James Dearing, “Agenda-setting research: Where has it been? Where is it going?”, en Anderson (ed.) *Communication yearbook 11*. Newbury Park, Sage, 1988, p. 556.

¹¹ José Luis Dader, “La canalización o fijación de la agenda por los medios” en Muñoz, Alonso *et al. Opinión pública y comunicación política*, Eudema Universidad, Madrid, 1992, p. 294. El profesor Dader menciona que una manera de expresar el término sería el establecimiento o fijación de los repertorios temáticos de preocupación. Para soportar su consejo en cuanto a la conveniencia de buscar una expresión en español que resulte más natural, y quizá por ello mejor comprensible, que permita a los investigadores de habla hispana referirse al efecto-función referido, se propone el nombre de “canalización periodística de la realidad” o “efecto de canalización”.

¹² Bernard Cohen, *The Press and Foreign Policy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1963, p. 13.

El proceso de fijación de la agenda puede ser entendido como “una competencia continua entre quienes proponen temas para atraer la atención de los profesionales de los medios, del público y de las elites políticas”.¹³ Explica porqué la información de algunos temas, y no de otros, está disponible al público en una democracia, cómo se moldea la opinión pública y a qué se debe que sólo algunos asuntos se traducen en acciones de política pública. Puede ser un juego competitivo de suma cero en virtud de que los espacios en la agenda son escasos, por lo que un nuevo asunto debe desalojar a otro para atraer la atención general. Por ello, se ha sugerido la existencia de un proceso paralelo de “no-establecimiento de la agenda” (*non agenda-setting*), para implicar la ausencia de ciertos temas en la diversas agendas que pudiera relacionarse con el concepto de “no toma de decisiones” (*non decision making*).

En términos políticos, una agenda es “un conjunto de controversias políticas que serán percibidas en un momento dado dentro del espectro de preocupaciones legítimas del ámbito político”.¹⁴

Por *agenda de gobierno* se entiende “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los cuales han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar”.¹⁵

Un tema (*issue*) representa un conflicto entre dos o más grupos identificados sobre asuntos sustantivos o de procedimiento, relacionados con la distribución de recursos o posiciones. Luego entonces, la tensión es lo que define un tema de agenda. Ese conflicto potencial lo convierte en noticia, en tanto que refleja la disputa en la arena política entre promotores y opositores. En consecuencia, el sistema informativo es uno de los espacios donde se escenifica la batalla por el acceso de un asunto a la agenda gubernamental, puesto que una condición para que un tema acceda a la agenda es que sea objeto de cobertura en los medios. Un tema es, en suma, “un problema social frecuentemente conflictivo, que recibe cobertura de los medios masivos”.¹⁶

Los promotores de temas (*issue proponents*) son individuos o grupos que abogan por atraer la atención de los funcionarios gubernamentales, por lo general mediante el uso de los medios informativos, hacia un asunto

¹³ James Dearing y Everett Rogers, *Agenda setting*, Thousand Oaks, Sage-Reese, California, 1996, pp. 1-2.

¹⁴ Roger Cobb y Charles Elder, *op. cit.*, p. 26.

¹⁵ Luis F. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993 p. 29.

¹⁶ James Dearing y Everett Rogers, *op. cit.*, p. 3.

de su interés, ayudando a determinar la posición de un tema en la agenda, algunas veces a costa de otros socialmente más importantes.

El término *saliencie* (relevancia) refiere el grado por el cual un tema en la agenda es percibido como relativamente importante. La clave del proceso de fijación de la agenda consiste en el momento en que la trascendencia de un tema varía en la agenda. El objetivo de los estudios al respecto podría sintetizarse en la determinación de cómo se da ese cambio y por qué ocurre.

Tres tradiciones de investigación

A partir de los años sesenta, la investigación en torno a la influencia de los medios informativos en la opinión de los ciudadanos ha sido testigo del inicio y desarrollo de tres tradiciones de investigación en comunicación: el establecimiento de la agenda pública, que intenta responder a la pregunta de cómo los medios masivos colocan un tema de agenda en el público, indagando el proceso mediante el cual comunican a la sociedad la relativa importancia de varios temas y acontecimientos y la construcción de la agenda política, que busca esclarecer la manera en que un asunto público forma parte de los temas a los que el gobierno presta mayor atención.¹⁷ Busca, en última instancia, cuál es la estructura de poder que sustenta la elaboración de una política pública. La manera como se fija la agenda de los medios, y quién la establece, constituye la tercera línea de investigación. Aunque las tres tradiciones se han concentrado en el estudio de la formación de la agenda, investigan agendas diferentes, cuyos contenidos y dinámicas están necesariamente conectadas y se inscriben en el contexto social, económico y político en el cual se encarnan. Entorno, por cierto, dinámico y cambiante.

La diferencia entre los estudios que abordan la construcción de la agenda política y aquellos que se refieren meramente a la política, radica en que si bien ambos centran su atención en el estudio del poder, los primeros se dirigen hacia la comprensión de los temas sociales controversiales y la manera en que los grupos de interés buscan definir un asunto e imponer sus propias soluciones, mientras que los segundos se enfocan en el análisis del poder en sí mismo.¹⁸

¹⁷ Los precursores modernos en este campo son Maxwell McCombs y Donald Shaw, ("The agenda setting function of mass media" en *The public opinion quarterly*, vol. XXXVI, núm. 2, 1972.) y los científicos políticos Roger W. Cobb y Charles D. Elder (*op. cit.*), quienes publicaron, casi de forma paralela, en 1972, el resultado de sus investigaciones.

¹⁸ Cfr. R. Mansbach & J. Vázquez, *In search of theory: A new paradigm for global politics*, Columbia University Press, New York, 1981.

Primera tradición: El establecimiento de la agenda Pública (*public agenda-setting*)

El concepto seminal de “Establecimiento de la Agenda” (*public agenda-setting*) proviene de la noción de que los medios son capaces de transferir la relevancia de una noticia en su agenda a la de la sociedad. Esto significa que mediante su práctica diaria de estructuración de la realidad, los medios influyen en los asuntos sociales y políticos de la comunidad.

La idea de que la audiencia se conforma a partir de una familiaridad con la información que recibe, fue apuntada por William James (1896) en *Los principios de la psicología* y desarrollada posteriormente por Walter Lippmann (22) en *Public Opinion*, al explicar el fenómeno de la “formación de las imágenes en nuestra cabeza”.¹⁹ Con ello sembró el concepto de fijación de la agenda. Bajo el argumento de que los medios masivos son la principal conexión entre los acontecimientos del mundo y las imágenes que de esos eventos se asientan en nuestras mentes, identificó la relación entre lo que posteriormente se identificó como la agenda de los medios masivos y la agenda pública.

El debate en torno al proceso de recolección de noticias planteado por Robert Park (48), cuando bautizó a los medios como “guardabarreras” (*gatekeepers*), refleja el hecho de que todos los acontecimientos recogidos por los periodistas, corresponsales y agencias pasan por el filtro de los editores, quienes publican sólo aquellos que consideran relevantes, condenando al resto al olvido. El poder que tiene la prensa de jerarquizar los temas presentados a la audiencia le permitió afirmar que todos los días se “asesinaba una enorme cantidad de noticias”.²⁰

En la misma década, Harold Lasswell (47) atribuyó a los medios masivos dos funciones fundamentales para la sociedad: la vigilancia y la correlación.²¹ La primera se realiza cuando los periodistas registran la información del entorno y deciden qué eventos cubrir. La segunda se establece entre las partes de la sociedad y su entorno a través de la comunicación, que sincroniza la importancia acordada a un tema por sus miembros: los medios, los grupos públicos y los políticos. Con ello, Lasswell atribuyó a los medios un papel determinante al dirigir la atención hacia los asuntos relevantes, con lo que abonó la naciente hipótesis de la fijación de la agenda.

La homogeneización de las noticias en un conjunto de temas dirigido a todos los miembros de los medios de información fue planteada en 1947

¹⁹ José Luis Dader, *op. cit.*, p. 296.

²⁰ Robert E. Park, *The immigrant Press and its control*, Harper, New York, 1922, p. 328.

²¹ Cfr. Enric Saperas. *Los efectos cognitivos de la comunicación de masas*, Ariel, Barcelona, 1987, pp. 57-187.

por la Comisión para la Libertad de Expresión a través del *Reporte Hutchins*. A este grupo de temas se le conoció como la agenda de los medios (*media agenda-setting*).²²

En un estudio en el condado de Elmira, Nueva York, durante la campaña presidencial de 1948, Paul Lazarsfeld, Benard Berelson y MaPhee demostraron que quienes utilizaban los medios masivos con mayor frecuencia se encontraban en mejores posibilidades de señalar los temas de la campaña que aquellos cuya exposición era menor. En el libro *Mass communication, popular taste and organized social action*, Lazarsfeld y Robert Merton (48) atribuyen la selección temática de los medios al resultado de la influencia de los grupos de poder y las grandes compañías, que “ejercerían una sutil forma de control social” atribuyéndoles el papel de indicar la relevancia de ciertos temas.

Kurt y Gladys Lang (86) han demostrado que los medios fuerzan la atención hacia ciertos temas y construyen la imagen pública de las figuras políticas, ya que constantemente presentan objetos -y atributos- sugiriendo qué deben pensar sobre ellos los individuos, qué deben saber y qué deben sentir.²³ En contraste, J Trenaman y Denis McQuail han sugerido que la gente piensa acerca de lo que le han dicho los medios, pero en ningún caso razonan lo que les han dicho.²⁴ De manera más específica, Norton Long (79) concibe a la prensa como “el motor que coloca la agenda territorial”, puesto que es la que determina en gran parte lo que estará hablando la gente, qué datos considera verdaderos y cómo piensa arreglar sus problemas.²⁵

Hoy en día, la mayoría de los investigadores en comunicación reconocen el mayor nivel canalizador de la televisión.²⁶ Tal es el caso de la serie de experimentos secuenciales, de montaje y mediante un análisis longitudinal de encuestas nacionales, realizados por Shanto Iyengar y Donald Kinder (87) en donde demuestran que los problemas que reciben especial atención en las noticias nacionales estadounidenses se transforman en los que el público televidente considera más importantes para el país.²⁷

²² Everett Rogers y James Dearing, *op. cit.*, p. 557.

²³ Gladys Lang y Kurt Lang, en *Media, Audience and Social Structure* edited by Sandraa J. Ball-Rokeach y Muriel G. Cantor, SAGE publications, Newbury Park, Beverly Hills, London, New Delhi, 1986, pp. 271-279.

²⁴ Notado por José Luis Dader, *op. cit.*, p. 297.

²⁵ W. Severin y J. Tankard, *Communication theories: Origins, methods, uses*, Hastings House, New York, 1979, p. 253.

²⁶ Gladys Lang y Kurt Lang, *op. cit.*, pp. 271-279.

²⁷ Shanto Iyengar y Donald Kinder, *Televisión y opinión pública: la información es poder*, Gernika, México, 1993.

EFFECTOS COGNITIVOS MÁS QUE PERSUASIVOS

Una de las razones principales del interés de los investigadores en comunicación en el proceso del establecimiento de la agenda pública es que ofrece una alternativa para conocer los efectos de los medios masivos en las actitudes individuales y en el cambio en el comportamiento social. La investigación temprana en comunicación coincidía en que el papel de la prensa, más que persuadir, era informar. Posteriormente, se concluyó que los efectos de los medios eran limitados. Hasta principios de la década de los años setenta las investigaciones en comunicación se orientaban a la búsqueda de efectos directos de los medios masivos, sin llegar a demostrar que tuvieran el poder para cambiar las actitudes de los miembros de la audiencia. A partir de la hipótesis de que la gente aprende de los medios cuáles de los múltiples temas sociales son importantes, y cuáles no lo son, los estudiosos del tema dirigieron su atención hacia la búsqueda de los efectos cognitivos mediante los cuales se determinan los temas sobre los cuales la gente tiene que pensar. En consecuencia, la investigación de los efectos cambió de dirección, obligando a reorientarla hacia la búsqueda de nuevos paradigmas que permitieran valorar con mayor certeza el fenómeno de los efectos de los medios masivos en la audiencia.

Los nuevos desarrollos evidenciaron que el tipo de efecto tiene que ver menos con las actitudes, valores y comportamientos del destinatario, y más con los conocimientos que el individuo adquiere y estructura establemente a causa de su consumo de comunicaciones de masas.²⁸ Además, los efectos dejan de considerarse puntuales, derivados de la exposición a cada mensaje, y se plantean acumulativos, asentados con el transcurso del tiempo, cuyos resultados sólo se pueden apreciar a mediano o largo plazo. En lógica consecuencia, la investigación moderna sobre el establecimiento de la agenda se dirigió hacia los efectos indirectos de los medios (*en qué pensar*) más que sobre sus efectos directos (*qué pensar*).

De acuerdo con Gladis y Kurt Lang, “el foco de la indagación se apartó de los efectos de persuasión hacia los cambios en la relevancia (*saliency*) de ciertos temas en el panorama político”;²⁹ es decir, se alejó del análisis de contenido de la opinión pública (*qué piensa la gente*) y se acercó hacia los asuntos sobre los que la audiencia tiene alguna opinión (*sobre qué piensa la gente*).

²⁸ Mauro Wolf, *La investigación de la comunicación de masas*, Paidós, Barcelona, 1987, p. 158.

²⁹ Kurt y Gladys Lang, “Watergate: An exploration of the agenda-building process” en Wilhoit & De Bock (eds.), *Mass communication review yearbook 2*, Sage, Beverly Hills, 1981, p. 277.

UNA NUEVA HIPÓTESIS

Los resultados de las indagaciones realizadas por Maxwell Mc Combs y Donald Shaw, en Chapel Hill (1972), mostraron que los efectos de los medios sobre las personas si no tenían un carácter persuasivo, si lo tenían en el nivel cognitivo de la audiencia.³⁰ En otras palabras, y en contraste con la Ley de los efectos mínimos, demostraron un fuerte efecto causal de los medios sobre los públicos: la transferencia de la relevancia de los temas fijados por la agenda mediática hacia la agenda pública. Ello, no obstante, no significaba un retorno a la teoría de la “aguja hipodérmica” sobre los efectos todopoderosos de los medios informativos.

Para demostrar su conclusión aportaron importantes evidencias de una alta correlación entre la relevancia de cinco temas en la agenda de los medios y su correspondiente en la agenda pública.³¹ Al averiguar la manera en que se erige esta agenda, jerarquizando diversos temas de interés público, le dieron nombre al fenómeno de “establecimiento de la agenda”. Concluyeron que este efecto es más fuerte cuando se le relaciona con alta exposición mediática, particularmente a la televisión; en la medida en que exista una gran necesidad de orientación informativa por parte de las audiencias y en tanto el nivel de discusión interpersonal sea bajo. Este efecto es indirectamente proporcional a la distancia entre el sujeto y el evento reflejado en el medio de que se trate.

De manera casi simultánea, Ray Funkhouser (73) encontró que si bien es indiscutible que los medios informativos influyen en el predominio de todos los temas para la mayoría de los seres humanos, la experiencia personal, la necesidad de orientación y los indicadores estadísticos de la realidad se han identificado como condiciones contingentes que afectan el impacto del efecto *agenda-setting*.³²

El nuevo paradigma orientó a los investigadores hacia la manera en que la cobertura de noticias afectaba la relevancia (*saliency*) de un tema, más que hacia el estudio de los efectos direccionales de los medios. El análisis del efecto de la fijación de la agenda pública no es considerado, entonces, como el resultado de la recepción de uno o muchos mensajes sino que se debe al impacto agregado de un gran número de mensajes, donde cada uno tiene un contenido diferente, pero todos ellos tratan de un mismo tema. A ello hay que agregar la convicción de que los conocidos indicadores de la realidad no son decisivos en cuanto al establecimiento de la agenda en virtud de la capacidad de los medios para presentar (enmarcar) una

³⁰ Maxwell McCombs, & Donald Shaw, *op. cit.*

³¹ *Ibid.*

³² Ray Funkhouser, “The issues of the sixties: An exploratory study in the dynamics of public opinion” en *Public opinion quarterly* 37, (1), 1973a, pp. 62-75.

determinada noticia (*framing*).³³ Sin embargo, estas influencias no son necesariamente poderosas ni universales como en determinados momentos se ha llegado a suponer, ya que ciertos eventos del mundo real como las grandes catástrofes naturales, las guerras, las crisis económicas o los ataques terroristas, tienen más probabilidad de influir en el público que las fluctuaciones en la cobertura mediática. En consecuencia, aun cuando la posición de un tema en la agenda de los medios determina, de manera importante, la relevancia de ese tema en la agenda pública, éstos no son los únicos en influir en la agenda política.

Después de revisar una década de estudios realizados en relación con la hipótesis de que quienes elaboran la política exterior responden a la opinión pública, Bernard Cohen (83) llegó a la conclusión de que el conocimiento en la materia era hasta entonces, parcial, asistemático, desestructurado y discontinuo, afirmando que se había llegado a la “insatisfactoria conclusión” de que la opinión pública es importante para el proceso de elaboración de políticas; sin embargo, agregó, “no podemos asegurar cómo, por qué y cuándo”.³⁴ Lo que se suma al desconocimiento de las causas por las que algunos asuntos nunca sean objeto de discusión pública mientras que otros rápidamente adquieren el carácter de temas nacionales.

Bajo esas condiciones, puede afirmarse que el poder de los medios para controlar la relevancia temática e influir en la agenda pública en sus principios fue sobre valorado por Bernard Cohen. Más adelante fue matizada esta posición, incluso por él mismo, cuando se demostró que los procesos sociales también afectan el juicio público, entre otras razones porque las conversaciones interpersonales pueden influir de manera importante en la apreciación de la gente. De ello se concluyó que los medios masivos no constituyen la única influencia de la agenda pública, lo cual explica que su correlación con la agenda de los medios diste de ser perfecta. En resumidas cuentas, el fenómeno de *agenda-setting* público no opera siempre, ni sobre todas las personas, ni en todos los lugares.

Entre los diversos factores circunstanciales que modifican el efecto que los medios pueden tener sobre los individuos destacan: el tiempo de exposición a la fuente; la selectividad temática al medio de acuerdo con la teoría de exposición selectiva; la necesidad de orientación; la experiencia personal en relación con el asunto; la capacidad de argumentar en contra del contenido de las noticias; la proximidad geográfica ante los acontecimientos; la existencia de contactos personales que permitan

³³ Para conocer el concepto de *Encuadre* ver: Maxwell McCombs y Salma Ghanem, “The convergence of agenda-setting and framing, en *Framing Public Life*, comps., Reese, Stephen, Oscar Gandy y August Grant, Mahwah, Lawrence Erlbaum, New Jersey, 2001, pp. 67-82.

³⁴ Bernard Cohen, *The public's impact on foreign policy*, Lanham, MD, University Press of America, 1983, p. 4.

contrastar la información publicada; la homogeneidad o diversidad temática de cada medio; la credibilidad de la fuente, y la naturaleza de los temas difundidos, ya sean rutinarios o excepcionales.³⁵

La existencia de esos elementos contingentes en la comunicación mediática, pareciera dejar claro que los medios tienen influencia en cuanto a marcar la pauta sobre los temas en qué pensar, pero no ha podido demostrarse su dominio respecto al qué pensar. Ciertamente, los medios sirven como canal de transmisión al público de los temas más relevantes de acuerdo con su agenda; sin embargo, no ha quedado clara la influencia de las fuentes informativas en la construcción de las agendas pública y política.

Conclusión que dio pie para que, en los años ochenta, una nueva corriente de investigadores en la materia orientara sus esfuerzos indagatorios hacia lo que se conoce como el “segundo nivel del establecimiento de la agenda”.

NUEVAS FRONTERAS: EL SEGUNDO NIVEL DE AGENDA SETTING

La persistencia en la investigación en torno al proceso de fijación de la agenda, ha permitido descubrir que los temas de interés público, primer nivel del *agenda-setting*, no son los únicos objetos que es posible analizar desde esta perspectiva. Por ejemplo, en las elecciones políticas los objetos de interés son los candidatos a puestos de elección popular.³⁶

Cada objeto, asegura McCombs, comprende numerosos atributos; es decir, “las características y propiedades que completan su imagen”.³⁷ El atributo -en palabras de agenda- es un término genérico que engloba toda la gama de propiedades y rasgos que caracterizan a un objeto. En consecuencia, objetos y atributos, bajo esas condiciones, son funciones inherentes al establecimiento de la agenda. La manera en que los atributos de los objetos son transferidos de los medios masivos a la opinión pública constituye el segundo nivel del *agenda-setting*.³⁸

En esas condiciones, el primer nivel es la transmisión de la relevancia de un objeto. El segundo -diferente por naturaleza del primero- corresponde a la transferencia de la importancia de un atributo, sea este el que corresponde a un tema, un asunto, una persona.³⁹

³⁵ José Luis Dader, *op. cit.*, pp. 307-309.

³⁶ El concepto de objeto –u objeto de actitud- se entiende como esa cosa hacia la que dirigimos nuestra atención

³⁷ Maxwell McCombs, *Estableciendo la agenda: el impacto en la opinión pública y en el conocimiento*, Paidós Comunicación, 2004, p. 138.

³⁸ *Ibid.*, p. 139.

³⁹ *Cfr.* Maxwell McCombs, Donald Shaw & David Weaver, *Communication and Democracy: exploring the intellectual frontiers in agenda-setting theory*, Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, Mahwah, New Jersey-London, 1997.

Segunda tradición: la construcción de la agenda política (*agenda-building*)

El poder y sus relaciones han sido el objeto central de estudio de muchos científicos sociales. En tanto que construir la agenda es, en última instancia, el resultado del juego de poder al interior de un sistema político, algunos investigadores comenzaron a ocuparse, de manera particular, en la manera en que un asunto político llega a ocupar un lugar en la lista de prioridades de quienes toman las decisiones en las democracias occidentales.

Si el principal objeto de estudio de los científicos políticos es el tema del poder, el de los analistas de la agenda política es el poder de los temas. En virtud de que poco se sabe sobre la forma en que los temas adquieren una relevancia de primer orden, la investigación en la materia ha señalado la pertinencia de estudiar la manera en que se reconocen y definen los problemas, cómo se especifican las alternativas de solución, qué papel representan los eventos políticos en el sistema y cómo todo ello se conjuga en un momento crucial para alcanzar estatus de *agendum*.

El aspecto crucial en la construcción de la agenda política es si un una política pública en relación con un tema social conduce o no a un cambio de comportamiento y a la solución de problema involucrado en ese tema. Y en su extensión, a establecer cuáles son las causas y actores más relevantes (presiones sociales, opinión pública, medios masivos...) que hacen que un asunto controversial acceda a la agenda gubernamental para su solución, y con qué consecuencias.

Un mecanismo explicativo seminal de la transmisión de mensajes de quienes elaboran la agenda política hacia el público lo ofrecieron Eliu Katz y Paul Lazarsfeld (79), con su concepto de la comunicación de dos pasos (*two step flow*), mediante el cual explican que las opiniones de una sociedad circulan primero en los medios masivos y posteriormente pasan al público, a través de los líderes de opinión.⁴⁰ Era de suponerse, entonces, que una vez generalizada la percepción social en torno al tema en cuestión, se habían creado las condiciones para que el tema en cuestión iniciara su camino hacia la agenda del gobierno. Sin embargo, esta lógica automática, no necesariamente correspondía a la realidad.

Walter Lippmann, Robert Park, Gabriel Almond, James Davis, James Rosenau y Bernard Cohen, entre otros padres fundadores de los estudios en agenda-setting, orientaron sus investigaciones tanto hacia el estudio del papel de los medios masivos en la formación de la opinión pública como a la manera en que un tema accede a la lista de prioridades de un

⁴⁰ Eliu Katz y Paul Lazarsfeld, *La influencia personal: El individuo en el proceso de comunicación de masas*, Barcelona, Hispano Europea, 1979, pp. 343-355.

gobierno; es decir, a la manera en que se construye la agenda política, “la que más que responder a diversos temas sociales, intenta institucionalizar una respuesta gubernamental a esos problemas”.⁴¹ Más adelante, Maxwell McCombs, Donald Shaw, Shanto Iyengar y los esposos Lang, entre muchos otros autores de fin de siglo, demostraron gran interés en indagar las condiciones e influencias que afectaban el voto y los resultados de las campañas políticas.

La construcción de la agenda política es una parte fundamental del proceso de formulación de políticas públicas, en la que se concede gran importancia al cambio social, a la participación popular y a la opinión pública. Su naturaleza y resultados están determinados por los asuntos en disputa y sus definiciones y redefiniciones, así como por el grado de influencia de los participantes en el proceso. De acuerdo con este panorama, la pregunta básica consiste en saber cómo los conflictos provenientes de diversos grupos se convierten en problemas públicos y llegan a colocarse en el orden del día para la toma de decisiones autorizada.

La construcción de la agenda, dice Barbara Nelson (84), es el camino por el cuál diversos asuntos son adoptados por el gobierno para su solución. Su objetivo es conocer la manera en que diversos funcionarios conocen y definen los problemas, deciden a cuáles prestan seria atención y mueven sus recursos e instituciones para resolverlos.⁴²

Gran parte de la investigación de política pública se ha orientado a conocer cómo se resuelven los problemas y no tanto qué problemas llegan a ser objeto de intervención gubernamental.⁴³ Al preguntarse la razón por la que un problema alcanza una posición relevante en la agenda institucional, John Kingdon (84) encuentra que se sabe algo acerca de cómo se determinan los asuntos más relevantes de un sistema político; es decir, la manera en que los actores políticos deciden los temas a los que el gobierno deberá prestar atención, “pero que se sabe menos cómo esos asuntos se colocan en los primeros lugares del orden del día gubernamental”,⁴⁴ o sea, en la agenda política. El interés de los investigadores por el alcance de la participación e influencia en la determinación de alternativas de decisión política, al decir del autor, ha sido escaso puesto “que se ha limitado a estudiar quiénes influyen en las

⁴¹ James Dearing y Everett Rogers, *op. cit.*, 1996, p. 72.

⁴² Barbara Nelson, “Setting the public agenda” en May, Judith & Aaron Wildawsky (eds.), *The policy cycle*, Sage, Beverly Hills-London, 1978. Publicado y traducido en Aguilar, Luis F., *Problemas políticos y agenda de gobierno*, Porrúa, México, 1996. Nieburg, “Violence, law and the informal polity” en *Journal of conflict resolution*, vol. 13, núm. 2, 1969.

⁴³ *Ibid.*, 1996, p. 106.

⁴⁴ John Kingdon, 1984, *op. cit.*, p. vii.

decisiones estratégicas y la manera en que lo hacen”.⁴⁵ Es decir, a la manera de Luis F. Aguilar (92), “en la política más que las políticas.”⁴⁶

En consecuencia, el estudio del papel que representa el ciudadano en una democracia se ha vuelto secundario, dando lugar a la indagación y al debate en torno a los requerimientos colectivos de un gobierno estable y efectivo. En otras palabras, al estudio del fenómeno de la elaboración de políticas cuya incógnita fundamental busca conocer de dónde vienen y cómo se procesan los asuntos de política pública.

LA TEORÍA CLÁSICA DE LA DEMOCRACIA *VERSUS* LA REALIDAD EMPÍRICA

Buena parte de la investigación política contemporánea, afirman Roger Cobb y Charles Elder (72), se ha dedicado al problema de reconciliar la teoría clásica de la democracia con la realidad empírica, en tanto que “se ha demostrado que el ciudadano promedio no representa el papel que dicha teoría, también conocida como pluralismo, le asigna”.⁴⁷ Esto se debe a que no es la mayoría de la población quien controla los procesos y los contenidos de la agenda gubernamental, sino que ésta es el resultado de la lucha entre grupos organizados y reconocidos debido a su posición política e influencia y a sus cuantiosos recursos económicos, en un medio donde ningún grupo por sí mismo es capaz de determinar el rumbo del sistema social. Sin embargo, aseguran, existen pruebas de que otros actores sociales, sistemáticamente excluidos -o autoexcluidos- del escenario político, han logrado atraer la atención a sus demandas por parte de quienes toman las decisiones, los que muchas veces han tenido que hacer concesiones para “desplazar la parcialidad existente en el sistema que opera en favor de unos grupos en detrimento de otros”.⁴⁸

Desde finales de la década de los sesenta, EE, Schattschneider (67) había observado que casi todas las formulaciones teóricas acerca de la política se relacionan con la cuestión de quién puede tener influencia en el sistema político y quién queda excluido del mismo. Aseguraba que de continuar la estrecha participación en la selección de alternativas políticas que se lleva a cabo en el conjunto social, se reforzarían las tendencias en la dirección de la estructura social y, a la larga, perjudicaría su estabilidad.

⁴⁵ *Ibid*, p.1.

⁴⁶ Luis F. Aguilar, *La hechura de políticas*, Miguel ángel Porrúa, México, 1992, p. 16.

⁴⁷ Roger, Cobb y Charles, Elder, *op. cit.*, 1972, p. 13.

⁴⁸ EE, Schattschneider, *El pueblo semisoberano: la democracia norteamericana vista por un hombre práctico*, UTHEA, México, 1967, p. 48.

Se percataba, de tal suerte, que al limitarse el acceso a la llamada por él “arena de conflicto” sólo a los grupos legitimados o previamente reconocidos como actores sociales, se corría el riesgo de que los grupos excluidos llevaran a cabo acciones extralegales para forzar su ingreso a lo que también denominó el “sistema de presión”, caracterizándolo como la política de pequeños grupos.

Es por ello que Kenneth Keniston (69) escribe, en referencia a los diversos movimientos estudiantiles de fines de la década de los sesenta, que para los estudiantes en protesta por todo el orbe en contra de la estructura de poder vigente y urgiendo reformas estructurales, la teoría no les dice nada, incluso “falla en reconocer sus intereses, ya que los teóricos modernos sugieren que la democracia participante es un anatema para el gobierno democrático estable y, en su defecto, aceptan la falta de representación estable o la sub-representación como una condición natural, si no necesaria”.⁴⁹

A las consideraciones anteriores, Peter Bachrach y Morton Baratz (70) agregan que el modelo democrático pluralista ha fallado al no apreciar en qué medida quienes detentan el poder son capaces de excluir ciertos asuntos y problemas de la agenda.⁵⁰ En consecuencia, la política no es como plantea Harold Lasswell, desde mediados del siglo XX, en términos de quién obtiene qué y cómo, sino quién se queda fuera, cuándo y cómo, con lo que introducen el concepto de no toma de decisiones al que le otorgan igual relevancia que a su contrario.

UNA ÓPTICA RENOVADA

Las observaciones mencionadas sirvieron de base para que esos autores plasmaran la pregunta crucial en torno a qué es lo que determina que un asunto se considere como apropiado para ser incluido en el orden del día gubernamental. O, en palabras de agenda, ¿cómo un asunto llega a demandar un lugar en la agenda sistémica de controversia política?

Para responder a ello, los investigadores comentados elaboraron un modelo teórico mediante el cual pudieron explicar como las contiendas políticas entre los grupos de interés al interior de un sistema político logran expandir su alcance, intensidad y visibilidad pública, convertirse en asuntos públicos, atraer la atención de quienes toman las decisiones y acceder a la agenda formal del gobierno de que se trate.

⁴⁹ Kenneth, Keniston, “You have to grown up in Scarsdale to know how bad things really are” en *The New York Times Magazine*, abril 27, 1969, p.127, citado en Cobb, Roger y Elder, Charles *op. cit.*, p. 19.

⁵⁰ Peter Bachrach y Baratz Morton *Power and poverty*, Oxford University Press, New York, 1970.

Esta aproximación alterna a la teoría clásica, a la que sus creadoras denominan la perspectiva de la construcción de la agenda, alerta sobre la importancia de los procesos políticos predecisivos, escenificados en el llamado por H. Nieburg “sistema político informal”, para determinar lo que ocurre en la etapa decisiva y anticipar los posibles resultados. Procesos que estarán determinados por los problemas sociales, su definición y su percepción pública, así como por los actores sociales y sus intereses y puntos de vista. Esta formulación, al enfocarse a la cuestión de las inclinaciones inherentes del sistema y al rango de asuntos que se considerarán como puntos legítimos de controversia, y al poner el acento en las etapas previas a la decisión de las políticas conducentes, permite “conocer el resultado de una determinación y medir el vigor del proceso gubernamental y, por ende, del sistema social vigente”.⁵¹

De ello se desprende que son los procesos sociales, es decir, los procesos extra gubernamentales, los que proporcionan la materia prima para la toma de decisiones políticas. En palabras de agenda podría concluirse que el oficio gubernamental está en función del acceso y la exclusión de las demandas sociales en la agenda formal.

Esta renovada óptica aborda la cuestión del papel que juegan los crecientes grupos tradicionalmente excluidos del juego político, quienes cada día toman más conciencia y se vuelven más capaces de cristalizar sus objetivos en propuestas claras pretendiendo su acceso a la agenda política, e insiste en la necesidad de generar los mecanismos que amplíen el concurso social en los procesos políticos al enfatizar el papel que diversos públicos pueden representar en la conformación del contenido de las decisiones gubernamentales. En fin, permite, a juicio de sus autores, una mayor participación social que la sugerida por la teoría moderna de la democracia, ya que amplía el rango de influencias reconocidas en el proceso de formulación de políticas públicas.

PATRONES DE ACCESO A LA AGENDA

En un esfuerzo teórico, Roger Cobb y sus colegas (76)⁵² realizaron un análisis comparativo de los procesos de construcción de la agenda, con el fin de identificar los patrones y las variaciones de acceso y de los rangos de éxito para alcanzar ese estatus. Su objetivo era explicar las maneras en las que diversos subgrupos de una población toman conciencia y,

⁵¹ *Ibid.*, pp. 23-24.

⁵² Roger Cobb, Jennie-Keith Ross y Marc Howard Ross, “Agenda-building as a comparative political process” en *The american political science review*, núm. 70, 1976.

eventualmente, participan en conflictos políticos, así como indagar si los temas de agenda son iniciados por grupos del público en general o por líderes políticos. También señalaron las estrategias encaminadas a prevenir el éxito de los grupos iniciadores.

Estos autores identificaron cuatro etapas que delinear la carrera de un asunto hacia la agenda formal: *iniciación*, *especificación*, *expansión* y *entrada*, que aparecen en los tres modelos de construcción de agenda con que describen los diversos orígenes de un asunto, ya sea dentro o fuera del gobierno, y el grado y dirección de los esfuerzos para expandir los temas más allá de los grupos que iniciaron el conflicto. Estos modelos son: de *iniciativa externa*, de *movilización* y de *iniciativa interna*.

El modelo de *iniciativa externa* indica los asuntos que se inician en grupos no gubernamentales y se expanden a la agenda pública y luego a la formal. En la fase de iniciación, el grupo promotor articula un agravio en términos muy generales, que se transforman en demandas específicas, crean suficiente presión con el fin de entrar a la agenda formal. Típicamente, esto se logra expandiendo el asunto hacia nuevos grupos y ligando el tema con otros ya existentes. Este modelo es el que predomina en sociedades más plurales e igualitarias.

El modelo de *movilización* inicia cuando los líderes políticos requieren el apoyo del público para promover un asunto a la agenda formal, mediante el anuncio de un nuevo programa o de una reforma legal. La especificación tiene el objetivo de aclarar la decisión al público para construir su apoyo. Este modelo es más probable que aparezca en sociedades más jerárquicas o elitistas, y en aquellas en que se atribuye un gran poder a los líderes políticos, enfatizando la distancia entre ellos y su comunidad.

El modelo de *acceso interno* pretende establecer las propuestas surgidas al interior de unidades gubernamentales o de círculos cercanos al poder público que provoquen los menores cambios, por lo que intenta excluir al público. El asunto se expande hacia los grupos elitistas para crear suficiente presión en quienes toman las decisiones para colocarlo en la agenda formal. El modelo se presenta con gran frecuencia en sociedades caracterizadas por una gran concentración de riqueza y poder.

LOS ACTORES Y LOS PROCESOS

Diez años después de que aparecieron las formulaciones descritas, el también investigador del proceso de elaboración de políticas John Kingdon estudia de manera empírica la manera en que ciertos problemas atraen la atención de los políticos y la forma como se generan las alternativas de solución. Explora, de tal suerte, la manera en que se reconocen y definen los problemas, la forma en que se generan y desarrollan las propuestas

para resolverlos, el papel que juegan los eventos políticos, y la manera en que esos elementos se conjugan en coyunturas críticas. En otras palabras, cómo se construye una agenda política.

Al concluir que los métodos tradicionales de análisis y decisión de políticas conocidos como racional comprensivo (Quade)⁵³ e incrementalismo (Lindbloom)⁵⁴ sólo responden parcialmente a sus preguntas de investigación, Kingdon estudia las formulaciones de Michael Cohen, James March y Johan Olsen (72), enmarcadas en el “Modelo de cesto de basura de decisión organizacional” (*Garbage can model*), también llamado de “anarquías organizadas”, a partir de las cuales inicia la exposición de un paradigma para describir el proceso por medio del cual la gente dentro y alrededor del gobierno establece las prioridades de la agenda formal.⁵⁵ Busca explicar qué hace que un problema alcance una posición relevante en el orden del día gubernamental así como la manera en que se generan las alternativas para resolver un asunto mientras que otros problemas, quizás de más fondo y urgencia, nunca reciben atención por parte de los responsables de tomar las decisiones.

Mediante el estudio no sólo de las características en las que un problema se coloca en el orden del día gubernamental sino también quienes seleccionan las alternativas de solución y la manera en que se procesan, elabora lo que llama el “modelo revisado” en la formación de la agenda, complementando y enriqueciendo las formulaciones precedentes. Ya en los inicios de la década de los sesenta Schattschneider había anticipado que “la definición de alternativas era el supremo instrumento del poder”.

En su esquema teórico son dos las categorías generales que pueden afectar a los procesos de construcción de la agenda: la primera está constituida por los participantes, en tanto que fuentes relevantes de asuntos para la agenda, que operan tanto al interior como fuera del gobierno. La segunda categoría está conformada por el conjunto de procesos mediante los cuales los temas sociales adquieren relevancia en la agenda gubernamental.

Los denominados promotores de políticas, individuos con derechos de audiencia, contactos políticos adecuados y experiencia en la negociación, constituyen las principales influencias sobre las agendas, ya sea como impulso o como restricción (oposición). Están generalmente constituidos por los mismos miembros del gobierno y por los diferentes grupos de presión que operan dentro del sistema y que muchas veces adquieren dimensiones críticas, incluidos los medios masivos.

⁵³ Edward Quade, *Analysis for public decision*, 2nd ed., North-Holland, Amsterdam, The Rand Corporation, 1982.

⁵⁴ Charles Lindbloom, “The science of muddling through” en Aguilar, Luis F., *La hechura de las políticas*, Porrúa, México, 1992.

⁵⁵ Michael Cohen, James March & Johan Olsen, “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, Volume 17, Number 1, March, 1972.

Los procesos considerados comprenden: el reconocimiento de los problemas sociales, la generación de políticas públicas para resolverlos y los eventos políticos que se desenvuelven al interior del sistema social.

La corriente de problemas se conforma por aquellas situaciones problemáticas sobre las que los encargados de tomar decisiones fijan su atención para caracterizarlos como temas controversiales y otorgarles un lugar en la agenda formal. En el campo de las políticas o comunidad de especialistas actúan mayormente quienes se encargan de definir los problemas de manera más precisa para generar las propuestas de solución, por lo general técnicamente viables, y ponerlas a la consideración de los gobernantes. La corriente o arena política es un importante impulsor para que diversos temas alcancen estatus de agenda o salgan de ella. Son quienes juzgan si la correlación de fuerzas políticas favorece o no las propuestas para resolver los problemas planteados en el campo de los especialistas y si las soluciones propuestas son políticamente factibles. En esta corriente destacan los cambios en la opinión pública, la movilización de grupos de interés que operan en el sistema social y las expectativas políticas de quiénes toman las decisiones en su interior.

Los tres sucesos se desenvuelven en sus correspondientes corrientes (*streams*) o arenas específicas de manera relativamente independiente para acoplarse en ciertos momentos cruciales; las soluciones se conjugan con los problemas, y ambas se acoplan en tiempos políticos favorables.

El producto de esa conjunción constituye una ventana de políticas o una oportunidad de elección, término que se define como la ocasión para que aquellos interesados impulsen sus propios problemas y sus soluciones con objeto de ganar un lugar prominente en la agenda política.⁵⁶ Por lo general, esta ventana de oportunidad suele abrirse durante los procesos políticos predecisivos, es decir, antes que el asunto llegue a las instancias formales de decisión, procesos en los cuáles la opinión pública puede, o no, representar un papel determinante.

Tercera tradición: la fijación de la agenda mediática (*media agenda-setting*)

¿Quién establece la agenda mediática? ¿Los políticos o la prensa? No fue sino hasta principios de los años ochenta que los estudiosos del tema

⁵⁶ Kingdon explica su concepto de ventana de políticas mediante una analogía de las actividades espaciales: los planetas se encuentran propiciamente alineados, pero no por mucho tiempo. Así, el lanzamiento de un cohete deberá iniciarse en el momento justo en el que se abra una ventana en el cielo. De no hacerlo, el momento pasa. La oportunidad puede volver a presentarse pero los astronautas y los ingenieros deberán esperar hasta que la ventana se vuelva a abrir. Cfr. Kingdon, John, *op. cit.*, pp. 173-174.

trataron de responder a esta crucial pregunta. No bastaba pues con identificar la naturaleza y características la innegable existencia de la función de establecimiento de la agenda. Para avanzar en sus pesquisas era necesario identificar los diversos factores que conforman esta agenda. El punto de partida consistió en que la agenda de los medios era en realidad una variable dependiente, en contraste con lo aducido hasta entonces.

A partir de esa premisa, y con objeto de explicar el fenómeno, se utilizó la famosa metáfora de “las capas de la cebolla”. Mantos concéntricos, secuenciales e interdependientes que representan múltiples y diversos influjos que condicionan la construcción de la agenda a investigar, identificada con el corazón de la verdura en cuestión. Así, diversos autores han identificado numerosas capas de influencia que van desde aspectos generales, como la ideología dominante, hasta elementos individuales de los trabajadores del sistema informativo en todos sus estadios de actividad y responsabilidad (P. Shoemaker y S. Reese).⁵⁷

Los medios informativos más relevantes también influyen en la elaboración de la agenda de otros medios de menor significación. Es el caso del *New York Times* o del *Washington Post* en los Estados Unidos.

Entre los múltiples condicionantes de la agenda mediática, McCombs destaca tres aspectos generales: las fuentes informativas externas al medio en cuestión, las interacciones y la influencia de los diversos medios de difusión entre sí y las interdependencias que refuerzan las normas sociales y consecuentemente las tradiciones de la prensa de información del sistema.⁵⁸

En general, la presidencia de la nación, las tareas de las oficinas de prensa, los periódicos de mayor circulación y los eventos espectaculares o los relacionados con las campañas electorales representan un papel determinante en la colocación de un tema en la agenda mediática.

I NTERRELACIÓN ENTRE AGENDAS: EL MODELO DE *DEARING* Y *ROGERS*

El de establecimiento de la agenda, proceso colectivo, continuo y con cierto grado de reciprocidad, comprende tres componentes principales y su interrelación: la agenda de los *medios*, que influye en la agenda *pública*, la que en su momento –y bajo ciertas condiciones– puede influir en la agenda *política*. El proceso puede seguir la ruta inversa. La cuestión clave consiste en indagar por qué un asunto que es percibido como relativamente

⁵⁷ Cfr. Pamela Shoemaker y Stephen Reese, *Mediating the message: theories of influences on mass media content*, Longman, New York, 1991.

⁵⁸ Maxwell McCombs, *op. cit.*, 2004, p. 191.

sobresaliente, aumenta o disminuye en importancia en cada una de las tres agendas.

El esquema propuesto por Rogers y Dearing⁵⁹ (*figura 1*) resulta útil para aproximarse al entendimiento del proceso de establecimiento de la agenda, el cual comprende la elaboración de las tres agendas mencionadas, concebidas como un proceso integrado. La primera recibe su denominación de su principal variable dependiente: la jerarquización noticiosa de los medios; la segunda, de la graduación que una determinada audiencia hace sobre el contenido y orden de ciertos temas noticiosos en un momento dado, y a la tercera, debido a que su aspecto distintivo es la preocupación por la política –y por las políticas- en parte, como una respuesta a las dos primeras.⁶⁰

En la medida en que las categorías específicas que se establezcan en relación con un tema considerado en los medios (*agenda informativa*) correspondan a lo que la gente sabe y opina (*agenda pública*), medido en términos de escala y comparando los temas relevantes con las acciones del gobierno (*agenda política*) en función de los mismos, constituirá una evidencia de la vigencia del modelo. Los estudios sobre el proceso de fijación de la agenda buscan conocer su dinámica temporal analizando la correlación entre las tres agendas y los indicadores del mundo real en un periodo determinado (*over time*) o en un momento dado (*cross sectional*); es decir, analizando la jerarquía de los temas en donde se identifican los asuntos relevantes de la sociedad en un tiempo dado y los que identifican la entrada y la salida de la agenda de un tema particular a lo largo de un periodo o mediante la investigación experimental con individuos de la audiencia.

La agenda de los medios se mide con el auxilio del análisis del contenido de las noticias publicadas para poder determinar el número de menciones acerca de un tema o de los temas de estudio. Ese número de historias mide la relevancia relativa de un tema en la agenda mediática. La agenda pública se calcula mediante encuestas de opinión en las cuáles se pregunta, en un momento dado, a una muestra de individuos cuál es el problema nacional más acuciante.⁶¹ Los estudios sobre la agenda política utilizan diversos métodos para la recolección de información, que incluyen entrevistas con detalle a diferentes miembros del gobierno, encuestas a personas o líderes públicos y series temporales de análisis en el comportamiento de las instituciones públicas.

⁵⁹ Everett Rogers y James Dearing, *op. cit.*, 1988, p. 557.

⁶⁰ James Dearing y Everett Rogers, *op. cit.*, 1990, pp. 1- 2.

⁶¹ Corresponde a Georges Gallup la pregunta original y base de este tipo de encuestas: ¿Cuál es el problema más importante que enfrenta hoy el país?, conocida como MIP.

Un aspecto crucial del fenómeno de fijación de la agenda es que los medios pueden colocar asuntos controversiales en la mente de los ciudadanos que pueden conducir a un cambio de política pública. Por eso, la agenda política se determina por medio de las acciones del gobierno en relación con los temas más relevantes y sus resultados, en términos de programas puestos en operación o de reformas legislativas procedentes.

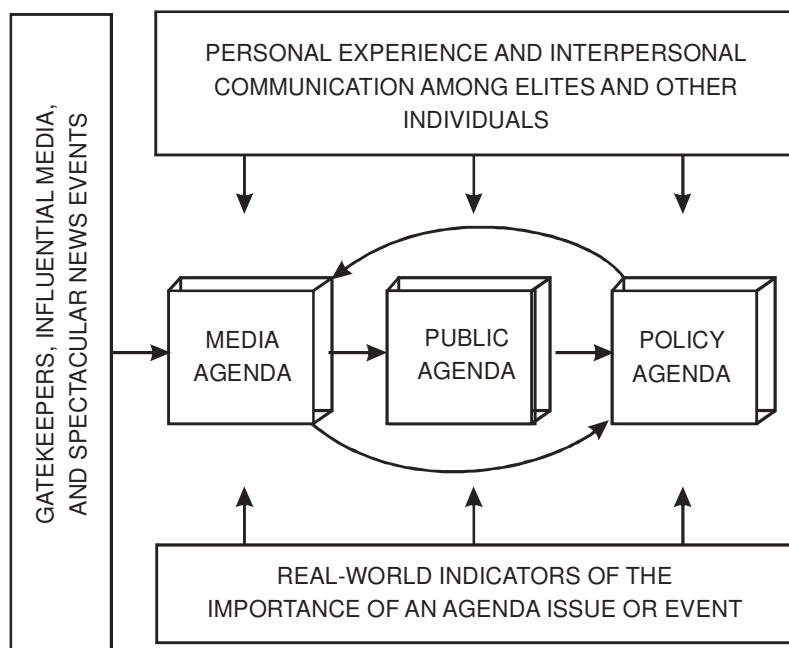


Figura 1

Fuente: Rogers y Dearing, 1988.

CASOS RELEVANTES: *WATERGATE*, *THE HILL* Y LA *UNAM*

Para conocer el proceso de la formación de la agenda política, Kurt y Gladis Lang (81) estudiaron el caso *Watergate*, y descubrieron que el tema requirió la cobertura de prensa durante cinco meses antes de acceder, de manera relevante como lo fue después de la victoria de Richard Nixon, a la agenda pública; razón por la cuál el asunto no constituyó un elemento crucial durante las elecciones presidenciales de 1972, en los Estados Unidos. Sólo a partir de su configuración fue que el gobierno norteamericano inició acciones al respecto.

Los esposos Lang, no obstante, concluyeron que los medios constituyeron sólo uno de los elementos, “donde el gobierno y el público se involucraron en el proceso y todos se influenciaron recíprocamente”.⁶² Esto se debe a que, por sus recursos e influencia, los promotores de asuntos para la agenda política usualmente provienen del gobierno; rara vez de la sociedad y, como quedó demostrado, muy de vez en cuando de los propios medios.

John Kingdon sostiene que el impacto de los medios es menos poderoso de lo que se podría esperar. Un estudio realizado en los medios legislativos reveló que los grupos de presión impactaban en un 84% la agenda formal, frente a un 66% de los investigadores, en contraste con el 26% de los propios medios.⁶³ Una posible explicación de tan bajo poder de impactar en la agenda política pudiera ser la tendencia de los medios a cubrir una historia de manera relevante durante un corto tiempo (Downs).⁶⁴

Un ejemplo de construcción de la agenda que ilustra el proceso inverso –el impacto de las agendas de la elite política en la de los medios–, es el estudio que James Walker (77) realizó en el Senado de los Estados Unidos, a partir del cual concluyó que “la prensa reaccionaba a los eventos más que estimular o dirigir la controversia”.⁶⁵ En una indagación sobre el impacto de los medios masivos en el establecimiento de políticas públicas, Martin Linsky (86) descubrió que los medios pueden apurar el proceso de decisión política con una cobertura positiva en relación con los problemas sociales, así como retardar el proceso con una cobertura negativa. Aseguró, también, que el proceso de establecimiento de la agenda era el resultado de la interacción de varios concurrentes incluyendo a los periodistas y los funcionarios públicos.⁶⁶

Richard Perloff (98) considera que los medios raramente convocan o impulsan a las personas a demandar la intervención del gobierno a causa de algún tema relevante, ya que en la mayoría de los casos la gente juega un papel más pasivo. Sostiene que si los medios masivos llegan a iniciar el proceso de fijación de la agenda (*media-initiated agenda-building*), es sólo cuando se hallan estrechamente relacionados con quienes elaboran las políticas, y al trabajar juntos se influyen recíprocamente en la construcción

⁶² Gladys Lang y Kurt Lang, *op. cit.*, 1981, p. 83.

⁶³ John Kingdon, *Agendas, alternatives and public policies*, capítulos 8 y 12, The University of Michigan, Harper Collins Publishers, 1984.

⁶⁴ Anthony Downs, “El ciclo de atención a los problemas sociales: los altibajos de la ecología” en Aguilar, Luis F., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa, México, 1996.

⁶⁵ James Walker, “Setting the agenda in the U. S. Senate: A theory of problem selection” en *British journal of political science*, 7, 1977. p. 435.

⁶⁶ Martin Linsky, *et. al.*, *How the press affects federal policy-making. Six cases studies*, Norton, New York, 1986, p. 89.

de la agenda gubernamental.⁶⁷ Y asegura que “los funcionarios necesitan a los reporteros para publicitar sus proyectos y los reporteros necesitan tener acceso a documentos privados e incluso a filtraciones”.⁶⁸

Son pocos los casos en que se ha podido demostrar que los medios hayan impactado por sí solos la agenda gubernamental. Las investigaciones empíricas dirigidas por David Protess, Fay Cook, Thomas Curtin, Margaret Gordon, Donna Leff, Maxwell McCombs y Peter Miller (85) confirman que los artículos periodísticos tienen un impacto moderado en las creencias de la gente. No obstante, concluyen, que los reportajes de investigación tienen un impacto considerable en quienes elaboran las políticas.⁶⁹ Aunque, en general, la presidencia de la nación, los periódicos de mayor circulación y los eventos espectaculares representan un papel determinante en la colocación de un tema en la agenda mediática.

Protess y sus colegas (85) concluyeron que los resultados de la indagación científica y del periodismo de investigación no juegan un papel importante en el proceso de fijación de la agenda política, al sugerir que su influencia directa puede ocurrir, pero que la relación es “débil y poco fiable”.⁷⁰ Ya que como parte de la investigación periodística, los reporteros establecen alianzas con miembros del Congreso y de la administración pública interesados en impulsar iniciativas que requieren el apoyo de la sociedad, tratando así de superar las barreras impuestas dentro del propio gobierno.

Barbara Nelson (93), en un estudio realizado en 1978, relacionado con el tema del maltrato a los niños en los Estados Unidos, en donde describe los pasos más importantes que transformaron ese problema desde una preocupación de los grupos privados de caridad hasta ser una preocupación prominente del trabajo público de asistencia social, concluye que más que la cobertura periodística, fueron los funcionarios asignados a la solución de los problemas sociales quienes, a partir de investigaciones sistemáticas sobre el caso, lograron la atención de las autoridades sobre el tema.⁷¹

En México, el único estudio que ejemplifica la relación entre la agenda

⁶⁷ Richard Perloff, *Political communication: Politics, press and public in America*. New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, 1998, pp. 232-233.

⁶⁸ *Ibid*, p. 236.

⁶⁹ Indagaciones de las notas del periódico *Philadelphia inquirer* sobre la aplicación de diálisis a los pacientes hepáticos en los Estados Unidos, evidenciaron que las historias publicadas tuvieron un impacto significativo en los responsables políticos. Dos semanas después de la aparición de los artículos, el consejo de medicina de Pensilvania hizo una investigación clínica, cuyos resultados culminaron con la introducción de una ley que sancionaba a las clínicas que –según los datos del diario– ofrecían un servicio de diálisis de baja calidad. Cfr. David Protess *et. al.*, “Uncovering rape: the watchdog press and the limits of agenda-setting” en *Public opinion quarterly*, 1985, p. 176.

⁷⁰ *Ibid*, pp. 19-37.

⁷¹ Barbara Nelson, *op. cit.*, 1993, p. 136.

política y la pública fue realizada por Gerardo L. Dorantes (06), en donde se demuestra la poca influencia de la opinión estudiantil en relación con las reformas de 1999 al reglamento de Pagos de la UNAM, tema central de las autoridades universitarias, que generaron la huelga más larga de la historia de la institución.⁷²

DISCUSIÓN

El vínculo entre la opinión pública y quienes toman las decisiones en el gobierno ha sido, desde hace mucho tiempo, un importante objeto de estudio de innumerables científicos sociales e investigadores de la comunicación. Sin embargo, la indagación al respecto no ha sido tan fructífera como los que reflexionan en torno al impacto de los medios en la opinión ciudadana. Estos antecedentes obedecen al hecho de que los procesos interrelacionados de establecimiento de la agenda (pública, política y mediática) necesariamente involucran tanto comportamientos políticos como de comunicación.

A 35 años de la publicación en 1972 del estudio seminal de Chapel Hill de Maxwell McCombs y Donald Shaw⁷³ y con más de 400 publicaciones, aunque sólo una en México,⁷⁴ producto de los trabajos de dos importantes generaciones de estudiosos de las ciencias sociales en torno a la hipótesis del primer nivel de la fijación de la agenda (*agenda-setting*), y a quince del hallazgo en torno a un segundo nivel de la misma, la mayoría de los investigadores en la materia le atribuye a los medios masivos algo más que simples efectos cognoscitivos, ya que además de decirnos en qué pensar nos sugieren cómo pensar, acerca de un tema controversial. Si embargo, también coinciden en que su influencia se limita a ciertos sectores del público, bajo ciertas circunstancias y en función de las condiciones específicas del entorno social.

No obstante este fructífero esfuerzo de indagación desde la publicación del artículo seminal de McCombs y Shaw, la mayoría de sus productos, aseguran los esposos Lang (85), han padecido de ciertas inadecuaciones metodológicas y de la ausencia de un claro marco teórico y conceptual. De ahí, que sus formulaciones sean reconocidas menos como un cuerpo teórico consistente y más como una hipótesis de trabajo. Ello les permite concluir que esta metáfora atribuye a los medios masivos de información, “al mismo

⁷² Cfr. Gerardo L. Dorantes, *Conflicto y poder en la UNAM: la huelga de 1999*, UNAM-FCPyS, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

⁷³ Maxwell McCombs & Donald Shaw, *op. cit.*

⁷⁴ Cfr. Gerardo L. Dorantes, *op. cit.*

tiempo, muy poca y mucha influencia”⁷⁵ Después de todo, es evidente que no todas las preocupaciones sociales dependen de la cobertura mediática, ya que las que más impacto social tienen son aquellas que provienen de la experiencia directa de la ciudadanía; por ejemplo, aquellas que tienen que ver con la economía doméstica.

En contraste, la indagación en *agenda-setting* ha tenido sus mejores momentos cuando ha sido empírica, ecléctica y prudente y cuando se ha apuntalado con el soporte de otras disciplinas. Desdichadamente, reconoce Gene Burd (91), demasiados investigadores en la materia, centrados en la influencia de los medios, “han otorgado a éstos un poder exagerado al creer, de manera inocente, en el mito de la existencia de un interés público racional y objetivo”.⁷⁶ Han descansado, añade, en un modelo lineal y unidimensional para la producción de la opinión pública y las políticas públicas, mediante el cuál los medios masivos constituyen “máquinas gigantes educativas” que logran que la audiencia acepte, sin más, las políticas que fabrican tanto los profesionales de los medios como las elites políticas.

No obstante, gracias a lo que Burd llama su “espíritu conciliatorio”, *agenda-setting* mantiene una muy fuerte posición en cuanto a experiencia, capacidad de observación y reflejo de la realidad. Además, y quizás lo más importante, es que la investigación en la materia se ha vuelto más receptiva al fenómeno de construcción social de las agendas, al ajustar sus hipótesis básicas en torno a la mecánica de comunicación de los medios masivos con la naturaleza dinámica y cambiante de las audiencias. Es decir, al considerar de alguna manera, como lo demuestran los “estudios de la recepción” que el contenido de los medios es polisémico, es decir, abierto a diferentes interpretaciones y que la audiencia es siempre activa.⁷⁷

De manera paralela, desde fines de la década de los ochenta, S. Hilgartner y C. Bosk (88) propusieron un modelo empírico comprobable en relación con el ascenso y descenso de los problemas sociales más relevantes, en el cuál restringe el papel de los medios a meros competidores, con lo que Burd llama otras “ecologías simbióticas”, en referencia a diversas instituciones y actores políticos, por la atención de ese escaso recurso denominado la atención pública.⁷⁸ El paradigma plantea que la *agenda-*

⁷⁵ Kurt y Gladys Lang, *op. cit.*, p. 278.

⁷⁶ Gene Burd, “A critique of two decades of agenda-setting Research” en *Agenda Setting: Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*, Edited by David L. Protess & Maxwell McCombs, Lawrence Erlbaum ass, Publishers, New Jersey-London, 1991, p. 291.

⁷⁷ Cfr. Germán Espino, *El nuevo escenario de las campañas presidenciales*, Nuestro Tiempo, La Jornada Ediciones, México, 2006.

⁷⁸ S. Hilgartner & C. Bosk, “The rise and Fall of Social Problems: A public arenas model”, *American Journal of Sociology*, 64 (3), p. 251-261, notado en Gene Burd, *op. cit.*, p. 292.

setting de los temas sociales puede ser el resultado de percepciones colectivas que no necesariamente representan condiciones objetivas.

Finalmente, la indagación en el establecimiento de la agenda descubre, de manera creciente, que la comunicación informal e interpersonal fuera de los medios masivos puede moldear las agendas tanto de los medios y de los hacedores de políticas como de los públicos.

PUNTOS SUSPENSIVOS

La teoría democrática clásica se sustenta en el derecho de todos a participar en la determinación de qué asuntos abordará el gobierno, por lo que al carecer de un acceso a la toma de decisiones, el desafío de los grupos excluidos del proceso consiste en activar el interés general para elevar sus asuntos a rango de agenda política. Su éxito tiende a depender de la movilización y conservación de un clima de apoyo en la opinión ciudadana. Es decir, de la capacidad de colocar sus demandas particulares en la agenda social.

La perspectiva de la construcción de la agenda política constituye un cuerpo teórico capaz de responder a la necesidad de explicar las formas en que los diversos grupos al interior de un sistema vertebran sus demandas y los convierten en asuntos públicos, mediante el uso eficiente de los medios de información, para que sean atendidos y resueltos por los responsables de tomar las decisiones. Pone el acento en el papel central que los medios masivos y las diversas audiencias representan -o pueden representar- en los procesos de toma de decisiones gubernamentales, con el fin de distribuir de manera más equitativa la riqueza nacional, para dar plena vigencia al ideal democrático.

El propósito de este trabajo consistió en profundizar en el conocimiento del papel que los medios masivos y los públicos relevantes representan en la conformación del contenido de las decisiones gubernamentales; es decir, de su agenda.

Durante su desarrollo ha quedado claro que la comprensión de la dinámica del establecimiento de la agenda (*agenda-setting*), incluidas sus limitaciones teórico conceptuales, es crucial en el entendimiento de la democracia moderna y su relación con la comunicación contemporánea. También se demostró que una manera para comprender la moderna democracia es mediante el estudio de los procesos de construcción de las agendas políticas (*agenda-building*), que arroja luz sobre la relación entre los medios informativos, la opinión pública y las decisiones del gobierno. Y que constituye una parte fundamental del proceso de formulación de políticas públicas, en la que se concede gran importancia al cambio social, a la participación popular y a la opinión pública.

En consecuencia, el proceso de construcción de la agenda política constituye un proceso de más alta complejidad que los que comprenden el establecimiento de las agendas pública y mediática. Hay quienes afirman, incluso, que la agenda política es, en gran medida, el resultado de estas últimas.

Asimismo, se ha hecho evidente que la indagación ha sido más productiva en cuanto a la influencia de los medios masivos en la llamada opinión pública, que el impacto de ésta en la definición de las políticas públicas del gobierno. Existen evidencias, no obstante, de que la opinión pública es la influencia dominante en la hechura de políticas públicas.⁷⁹ Sin embargo, la mayoría de los estudios al respecto parecen indicar lo contrario.

El desarrollo de los medios masivos ha permitido que se llegue de múltiples maneras al público, lo que ha tenido algunos efectos, la mayor de las veces indirectos, en el establecimiento jerarquizado de las cuestiones a las que los gobernantes deben prestar atención. Ha promovido, además, la aparición de grupos y actores nuevos en el proceso político abriendo nuevas oportunidades para la participación de los ciudadanos en la determinación de sus prioridades, aunque no necesariamente han logrado que la agenda gubernamental sea más receptiva para el público en general.

Al ignorar los procesos de construcción de la agenda; es decir, al desconocer los pasos mediante los cuales un asunto social en disputa se transforma en un tema de agenda, en donde el papel de los medios masivos de información y de la opinión pública en la toma de decisiones de un gobierno es crucial, si bien menos visible, muchos científicos sociales, teóricos y prácticos, corren el riesgo de pasar por alto los requisitos fundamentales de un gobierno democrático, estable, efectivo, eficiente y socialmente responsable. Persistir en un error de esta magnitud, puede envenenar las aguas que alimenten las reformas necesarias que mejoren la salud de la vida pública.

⁷⁹ Cfr. R. Erikson, C. Wright & J. McIver, *Statehouse democracy: Public opinion and policy in the American States*, Cambridge University Press, New York, 1993.