

## 40. TEORÍA DE LA FIJACIÓN DE LA AGENDA (AGENDA-SETTING)

Felicísimo VALBUENA DE LA FUENTE  
Catedrático  
Facultad de Ciencias de la Información  
Universidad Complutense  
MADRID

### 1. EL DESPLAZAMIENTO DEL «QUÉ» AL «CÓMO»

Una buena manera de comenzar este Capítulo es afirmar algo que puede parecer simple, pero que no lo es: La «Teoría de la Fijación de Agenda» («Agenda Setting-Function», desde ahora AS) ha cambiado tanto en su más de cuarto de siglo de existencia, que no queda siempre claro si es una Teoría en cuanto tal o un epígrafe que encuadra los elementos más diversos.

Si «epígrafe» puede parecer una metáfora poco elegante, podemos refinarla y hablar de «paraguas común» o «cebolla con diversas capas». Así es como la ha llamado hace pocos años Maxwell McCOMBS, uno de quienes han conformado esta Teoría<sup>1</sup>. Ahora bien, no creo que mejorando la metáfora cambiemos las cuestiones de fondo. La historia de la AS es fácil de resumir: Partiendo de hallazgos modestos, quienes sostienen esta teoría han ido ampliando el radio de acción hasta que, últimamente, y si les hiciéramos caso, había que denominar a la TGI, «Teoría de la Agenda-Setting». Como esto parece excesivo, veremos que el carácter desbordante de la AS encuentra resistencias para explicar ciertos aspectos de la realidad. Cuando sus estudiosos quieren ir más allá de los límites de la Teoría -no son pocos los autores que quieren ir «más allá» de la AS<sup>2</sup>-, pueden consolidar la teoría o correr el riesgo de que la Teoría quede reducida a los límites modestos de donde partió.

Si hablo de «autores fundacionales», es porque ellos llaman «padre» de la Teoría a un autor en quien encontraron la inspiración para sus puntos de vista. Las líneas de Bernard COHEN que voy a citar han sido tan reproducidas en tantos y tantos artículos y libros que las traigo aquí porque me hacen pensar en la parábola del grano de mostaza:

«Puede que la prensa no tenga mucho éxito en indicar a la gente qué pensar, pero tiene un éxito sorprendente en decirles a sus lectores sobre qué pensar...<sup>3</sup>».

En venticinco años, el panorama ha cambiado mucho. Ya no se trata de que el efecto de la AS fuese una «débil fuerza de cambio» con el que salieron McCOMBS y SHAW a lo que ellos denominan «el mercado de las ideas». Ahora, el negocio les ha debido ir muy bien,

---

<sup>1</sup> McCOMBS, Maxwell E.: «Explorers and Surveyors: Expanding Strategies for Agenda-Setting Research». *Journalism Quarterly*, Invierno 1992, Pp. 813-824. En su triunfalismo, no escatima imágenes en todo el artículo: Bandera de la AS, expediciones intelectuales, inspeccionar y trazar el mapa, miopía profesoral, integrar investigaciones anteriores bajo un paraguas común, pelar las capas de la cebolla, periodistas como toros bravos en lugar de perros guardianes...

<sup>2</sup> GANDY, Oscar: *Beyond Agenda-Setting: Information Subsidies and Public Policy*. Ablex, 1982; BROSIUS, Hans-Bernd y Hans Mathias KEPPLINGER: «Beyond Agenda-Setting: The influence of Partisanship and Television Reporting on the Electorate's Voting Intentions». *Journalism Quarterly*, Invierno 1992, Pp, 893-901; GAUNT, Philip (Compilador): *Beyond Agendas: New Directions in Communication Research*. Westport, Greenwood Press, 1993. Son sólo tres muestras...

<sup>3</sup> COHEN, Bernard: *The Press and the Foreign Policy*. Princenton University Press, Princenton, 1963.

pues se presentan como mayoristas y, además, con una gama de productos muy amplia <sup>4</sup>. Veamos cómo se expresan estos dos autores en su última etapa:

«Cada agenda consiste en un conjunto de objetos. A la vez, cada uno de esos objetos posee un conjunto de atributos... Entre los atributos de un tema -o de cualquier objeto en las noticias- están las perspectivas que los periodistas y el público emplean al pensar sobre ese tema. AS es sobre algo más que un tema o la saliencia de un objeto. Las noticias no sólo nos dicen *sobre qué pensar* sino *cómo pensarlo*. Tanto la selección de temas para la agenda informativa y la selección de marcos sobre esos temas son potentes roles de la AS y estremecedoras responsabilidades éticas <sup>5</sup>».

«Cualesquiera que sean los atributos de un tema -u otro asunto- presentado en la agenda de los medios, las consecuencias sobre el comportamiento del público son considerables. La manera en que el locutor enfoca un tema, fija una agenda de atributos que puede influir sobre cómo pensamos acerca del mismo. La AS es un proceso que puede afectar tanto a los temas en que pensamos como en la forma en que pensamos en ellos <sup>6</sup>».

¿Diferencia entre estas dos citas y la de COHEN? La que va desde afirmar que los medios nos indican qué pensar hasta decir que afectan a cómo pensar. Pues bien, ahí está encapsulado el «argumento» de la AS.

## 2. EVOLUCIÓN DE LA AS

¿Cómo han llegado a esta situación? McCOMBS distingue cuatro fases, que interpreto brevemente:

1) Investigaron a 100 votantes indecisos durante la campaña electoral de 1968 en Chapel Hill <sup>7</sup>; demostraron que el orden del día o agenda de campaña en los medios influía en la opinión pública; por tanto, eran los medios quienes dirigían ese producto llamado *agenda-setting*.

2) Como había que buscar una explicación a ese poder de los medios sobre la opinión pública, la encontraron en el concepto psicológico de *necesidad de orientación* que las audiencias tienen. Claro está, una persona puede encontrar esa orientación en otras personas o en los medios. Por eso, se plantearon las relaciones entre la comunicación interpersonal con la de masas. Finalmente, no sólo hay un medio, sino varios. Es lógico que empezaran a comparar el papel específico que juegan los periódicos y la TV.

3) Habían partido de estudiar una campaña electoral. Pero como los medios no fijan temas en abstracto sino que también cuentan quienes defienden o atacan esos temas, empezaron a estudiar las imágenes de los candidatos y el interés político como agendas alternativas.

4) El gran paso estuvo en transformar la AS de variable independiente en variable dependiente. En lugar de «¿Quién establece la agenda pública?», «¿Quién establece la agenda informativa?». Así es como extendieron la agenda a todo el proceso de la comunicación. ¿O es que queda algo de la TGI fuera de estas grandes fases? <sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> McCOMBS, Maxwell E. y Donald L. SHAW: «The Evolution of Agenda-Setting Research: Twenty-Five Years in the Marketplace of Ideas». *Journal of Communication*, Primavera 1993, 43, 2, Pp. 58-67.

<sup>5</sup> McCOMBS (1992), Pp. 820-821.

<sup>6</sup> MC COMBS y SHAW (1993), P. 63.

<sup>7</sup> McCOMBS y SHAW: «Qué agenda cumple la prensa?», en GRABER, Doris A. (compiladora): *El poder de los medios en la política*. Buenos Aires, GEL, 1986, Pp. 81-92. Es una versión actualizada del artículo de 1972.

<sup>8</sup> McCOMBS (1992), Pp. 815-816.

### 3. ESTADO ACTUAL DE LA AS: DEL EXPANSIONISMO A LAS INCIPIENTES «HUIDAS», PASANDO POR LAS CRÍTICAS

¿Qué está ocurriendo dentro de esta última etapa?

No pocos autores están trabajando en extender la AS a nuevos campos. Por ejemplo, la Publicidad<sup>9</sup>. Esto lleva a que diversos autores, partiendo de diferentes puntos, se esfuercen por poner el «paraguas» a sus investigaciones. Da la impresión de que no quieren quedarse fuera de la estela del éxito académico. Sólo hace falta repasar las publicaciones para ver que, en algunos casos, no tendrían necesidad del «paraguas». Incluso, da la impresión de que con la AS puede ocurrir lo mismo que con el término-apéndice «comunicación». ¿Cuántas actividades humanas se anuncian con ese apéndice?

Si el éxito continúa acompañando a esta teoría, en los próximos años veremos que otro grupo de estudiosos se dedicará a seguir el mandato de McCOMBS de integrar campos y teorías de investigación en tres capas, según la ya mencionada imagen de la cebolla: exterior, intermedia e interior. Estudiarán dónde colocar cada teoría dentro de cada capa<sup>10</sup>.

Los estudiosos de la AS realizan muchas investigaciones, sí, pero la duda permanente es si han descubierto nuevas tierras o simplemente bautizan con nuevas palabras asuntos y conceptos que ya estaban investigados hace años. A la vez, parece como si los nuevos hallazgos actuaran de boomerang contra los fundamentos mismos de la teoría. ¿De qué manera reacciona McCOMBS? Sin inmutarse, como hará Stuart HALL en Inglaterra: Siguiendo al Unicornio, como santo patrón de la Sociología, formula explicaciones para acoger a los hechos recalcitrantes. No es extraño que así quepa todo en un concepto - McCOMBS lo llama «metáfora»- tan imperialista como el de Agenda.

A algún autor le ha parecido que este triunfalismo es una especie de «huída hacia adelante» y se ha planteado seriamente los fundamentos teóricos de la Teoría. Alex S. EDELSTEIN ha visto algunos fallos conceptuales y se ha dedicado a apuntalar el edificio. No sería extraño que llegase a encontrarse incómodo dentro de la AS y emprendiese nuevas vías.

Hay que reconocer que EDELSTEIN es hombre agradecido y que pidió a McCOMBS un Prólogo para un libro. Reconoce que McCOMBS «apadrinó» su punto de vista<sup>11</sup>. Cuatro años después, no le debieron gustar a McCOMBS cosas como las que voy a transcribir, porque son cosas intelectualmente bastante fuertes.

«Aunque la investigación sobre AS se originó en la metáfora de que "los medios de masas no dicen a la gente 'qué pensar' sino 'sobre qué pensar", los investigadores todavía tienen que definir conceptualmente qué entienden por "pensar sobre", y operativizarlo en términos cognitivos como una variable de criterio<sup>12</sup>».

---

<sup>9</sup> ROBERTS, Marilyn S.: «Predicting Voting Behavior Via the Agenda-Setting Tradition». *Journalism Quarterly*, Invierno 1992, Pp. 878-892.

<sup>10</sup> McCOMBS, Maxwell E. y David H. WEAVER: «Toward a Merger of Gratifications and Agenda-Setting-Research». En ROSENGREN, WENNER y PALMGREEN (1985), Pp. 95-108, es una muestra de la estrategia de McCOMBS: «fusionar» una gran corriente, como la de Usos y Gratificaciones, con la AS.

<sup>11</sup> McCOMBS, M.: «Foreword: The promise of problematic situations». En EDELSTEIN, A., Y. ITO y H. M. KEPPLINGER (Compiladores): *Communication and Culture: A comparative approach*. Nueva York, Longman, 1989, Pp. XIII-XX).

<sup>12</sup> EDELSTEIN, Alex S.: «Thinking About the Criterion Variable in Agenda-Setting Research». *Journal of Communication*, Primavera 1993, 43 (2), Pp. 85-99. La cita es de la Pág. 85. (La cursiva del texto es mía).

Así empieza su artículo EDELSTEIN. Y de ahí en adelante, expone las vacilaciones, las confusiones, sucedáneos y la desbandada terminológica por no estar las cosas claras desde el principio. Y eso que hubo algunos autores que, ya desde el principio, emplazaron a McCOMBS y SHAW a que respondiesen a cuestiones terminológicas importantes. Ya en 1974, McLEOD, BECKER y BYRNES advertían que los investigadores sobre AS debían ser más conscientes de las exigencias conceptuales y metodológicas<sup>13</sup>. En 1982, BECKER se quejó: «En ningún lugar hay ... una definición conceptual de la variable del mensaje (la supuesta causa en la hipótesis) o del criterio, o la variable de respuesta de la audiencia». Añadía que la mayoría de los tratamientos de la AS habían sido metodológicos y empíricos, más que conceptuales. Es más, lo que resultaba inadmisiblemente era emplear un criterio para los medios y otro para las audiencias. Y por si fuera poco, hizo notar: «En el ejercicio de la investigación, las definiciones conceptuales deben preceder a las operativas. Parece claro en este caso que *las ambigüedades de la temprana investigación sobre AS desembocaron en problemas metodológicos en el trabajo que siguió*<sup>14</sup>».

Como McCOMBS y SHAW no han respondido adecuadamente después de más de veinte años, EDELSTEIN propone una alternativa: las *situaciones problemáticas* como nuevas variables de criterio. Hay que reconocer que su estudio resulta convincente y lleno de soltura y vitalidad intelectual... después de dedicar las dos terceras partes del artículo a criticar los fallos de la AS.

Por si este movimiento de desmarque no resultase suficientemente claro, pincha el globo del triunfalismo de la AS y toma prestada a McLEOD, BECKER y BYRNE una línea llena de malicia: La bellota de la AS había caído no demasiado lejos del árbol de la investigación sobre comunicaciones colectivas. Y de forma respetuosa, nos hace ver algunos de los componentes de la savia de dicho árbol: las «imágenes en nuestras cabezas», de LIPPMAN, los «efectos movilizadores» de los medios, de LAZARFELD, BERELSON y GAUDET; la relación entre exposición a los medios y conocimiento, de BERELSON, LAZARFELD y McPHEE; la conclusión de LIPSET, LAZARFELD, BARTON y LINZ de que el efecto más inmediato de la propaganda política estaba en los sentimientos de los votantes de la prominencia de los temas.

EDELSTEIN finaliza el artículo con otras líneas llenas de ironía:

«Sería útil si durante los próximos 25 años explorasen la situación problemática como un criterio de variable para la AS y unir a la AS con otras tradiciones en la investigación sobre comunicaciones colectivas<sup>15</sup>».

David PROTESS y otros investigadores -ya expuse su trabajo sobre colaboración de periodistas y políticos en el Capítulo 15-, que han trabajado alguna vez con McCOMBS, han preferido cambiar de «paraguas» y situar su investigación bajo la «Construcción de la Agenda (Agenda-Building)», cuya paternidad es del matrimonio LANG.

#### 4. EL ORIGEN BIOGRÁFICO DE LA AS

¿Sólo estaban realizando McCOMBS, SHAW y sus seguidores lo que he sintetizado en el Apartado 2? Estaban haciendo algo más: «pensar contra» HOVLAND y el Grupo de LAZARFELD. Se presentaban como superadores de los experimentos de HOVLAND, pero

---

<sup>13</sup> McLEOD, J. M., BECKER, L. E. y BYRNES, J. E.: «Another look at the agenda-setting function of the press». *Communication research*, 1, 1974 (2) Pp. 131-166. Citado por EDELSTEIN en la Pág. 92.

<sup>14</sup> BERKER, L. B.: «The mass media and citizen assessment of issue importance: A reflection on agenda-setting research». En WHITNEY, D. C. y WARTHELLA, E. (Compiladores): *Mass Communication review yearbook* 3. Newbury Park, Sage, 1982, P. 525 y 526. Citado por EDELSTEIN en Pp. 90 y 92. (La cursiva del texto es mía).

<sup>15</sup> *Ibíd.* Pp. 91-92 y 96.

lo que realmente hacían era malinterpretarle y decir lo que realmente no había dicho. El contexto en el que HOVLAND trabajó fue muy distinto del de la «agenda-setting». A él le habían encargado que investigase maneras de que un mensaje persuadiese más que otro: había que convertir a Estados Unidos de aislacionista en intervencionista durante la Segunda Guerra Mundial y el tiempo apremiaba. Podríamos decir que un investigador así tenía una «misión».

ROGERS y DEARING han resumido el origen de la Teoría de la AS.

«... Maxwell McCombs entró en la librería de la UCLA (Universidad de California en Los Angeles) y compró un ejemplar de *The Press and Foreign Policy*, de Bernard Cohen (1963)...

Antes de comprar el libro, McCombs había estado sentado con sus colegas de la Universidad en un bar de Los Angeles. Le llamó la atención la portada de aquel día de *Los Angeles Times*. El periódico informaba de tres noticias principales, una de las cuales, la dimisión del director de los programas de la Guerra de Los Angeles contra la Pobreza, estaba resaltada. McCombs y sus colegas discutieron posibles razones por las que una noticia era resaltada sobre otras, y especuló sobre las consecuencias de los titulares para los lectores. El próximo paso de McCombs fue a la librería y al libro de Cohen. Pronto estaba en marcha hacia Chapel Hill y hacia su clásico estudio de la AS con Donald Shaw<sup>16</sup>».

Salta a la vista que la situación de HOVLAND y su equipo era mucho más dramática. Entre otras cosas, investigaron la influencia que podía tener el orden de presentar los contenidos para persuadir a la gente. ¿Es que no estudia algo muy parecido la AS? Qué coloca un periódico en la portada y qué en las páginas interiores es ordenar los contenidos y otorgar importancia.

Los discípulos de HOVLAND no se movieron, quizá porque alguno de ellos se consideraba intelectualmente superior a McCOMBS (Estoy pensando en Irving JANIS o en Harold KELLEY). Casi podríamos decir que fallaron en Relaciones Públicas.

También los autores de la AS se revolvieron contra la Teoría de los «efectos limitados» de LAZARSELD y KATZ. Y aquí sí se encontraron con el correoso KATZ, que no ha dejado ataque sin respuesta.

Para él, el *modelo institucional*, que es como él llama a la AS, a veces hace poderoso en el nivel del sistema lo que parece débil en el individual: un incremento modesto en la información puede más adelante polarizar a las clases sociales; en una elección, el vencedor se lleva todo el poder al influir en un pequeño número de votos, como ocurre algunas veces. Sus argumentos se asemejan a los de GERBNER, cuando habla de lo mucho que puede significar la pérdida de un punto en el índice de audiencia y casos parecidos. O los de E. NOËLLE-NEUMAN cuando hablaba de que los periodistas podían decidir una elección. Por poco margen, pero la decidían.

Si antes me he referido al fallo de Relaciones Públicas del Grupo de Yale, KATZ viene a decir que las RRPP de la AS funcionan demasiado bien. Con una ironía apenas contenida, dice que los científicos sociales encontrarán interesante el tono de servicio público, o profesional, de este paradigma. Alude a un artículo de S. CHAFFEE y J. HOCHHEIMER en el que éstos explicaban así lo que había ocurrido:

«A comienzos de los años 60, varios antiguos periodistas estaban emergiendo de los programas doctorales recientemente establecidos en investigación sobre comunicación de masas en los Estados Unidos. Los profesores que ven los medios con ojos de reporteros no se sienten especialmente a gusto en una orientación de marketing ni creen que los medios tengan poca influencia en la política. Tienden a concebir el rol de los medios de información como primordialmente para informar -más que directamente para persuadir- a la gente, y por eso han dedicado una creciente atención a los efectos cognitivos de la comunicación política. Por ejemplo, McCombs y Shaw (1972) iniciaron el estudio del

---

<sup>16</sup> ROGERS, Everett M. y James W. DEARING: «The Anatomy of Agenda-Setting Research». *Journal of Communication*, 1993, Primavera, 42, 2, P. 68.

poder de los medios para "fijar la agenda" <sup>17</sup>».

KATZ parafrasea las ideas de estos autores sin abandonar el tono irónico: Cuando las Escuelas de Periodismo querían adquirir un mayor rango universitario, investigaron sobre comunicaciones orientadas a la ciencia y así se convirtieron en Escuelas de Comunicaciones <sup>18</sup>. ¿Qué ocurrió? Que se sentían incómodos cuando el modelo de los efectos limitados les decía que el Periodismo no influía mucho en la gente. Los nuevos Doctores en Periodismo se dieron cuenta de que no estaban en el negocio de la influencia sino en el de las profesiones de la información. Argumentaban que la tarea del periodismo es informar y enmarcar <sup>19</sup>.

## 5. LAS DIVERSAS AGENDAS

Lo mejor de la AS, a mi entender, son las preguntas que autores y seguidores se han planteado cuando han encontrado obstáculos en su incansable avance. En cuanto a las respuestas, muy pocas son originales.

Nuevamente hemos visto en la AS lo mismo que ha ocurrido en el Análisis Transaccional y en la Psicología Cognitiva: el éxito ha llevado a multiplicar de tal manera las variables y modelos que al final podemos encontrarnos en un ambiente propio del período decadente de algunas escuelas filosóficas, cuando sus miembros se dedicaban a distinguir y subdistinguir.

¿Cómo aclararnos en medio de esta manigua de estudios?

Creo que el mejor guía no es, precisamente, McCOMBS. Hay veces en que un buen sistematizador explica más claramente una Teoría que el mismo autor. Por varias razones: terminología confusa, obra muy extensa con cambios de posiciones a través del tiempo, afán imperialista. Recuerdo que George N. GORDON decía que se había orientado mejor dentro de la Epistemología Genética de PIAGET a través de una buena síntesis que dejándose llevar por el propio autor. Una vez obtenido el mapa, podemos movernos tranquilamente por el territorio del autor, explorar y descubrir. Claro está que la síntesis tiene que ser buena, no un simple acarreo de materiales, como a menudo son las obras de quienes no saben sintetizar.

Personalmente, encuentro que una síntesis que supera muchas otras es la de Jian-Hua ZHU, que habla de *agenda pública* como una totalidad de cinco componentes:

1. *Agenda de los grupos de interés*: Los asuntos que varios grupos de interés promueven.
2. *Agenda de los medios*: La prominencia de estos temas en la cobertura de las noticias.
3. *Agenda de los miembros de la audiencia*: El relieve que éstos dan a los asuntos.
4. *Agenda de los legisladores*: La preferencia que les otorga cada legislador.
5. *Agenda de Política*: La prioridad que la mayoría o todos los legisladores acuerdan conceder a los temas.

Una vez definidos así los términos, ZHU se aparta de las nieblas de otros autores y centra el estado de la cuestión directamente:

«Mientras AS se interesa fundamentalmente por la atención al tema, el modelo de la arena pública trata no sólo de la atención, sino también de la definición del tema que está más en línea con el

---

<sup>17</sup> CHAFFEE, S. y John L. HOCHHEIMER: «The beginning of political communication research in the United States: Origins of the Limited Effects model». En ROGERS, E. M. y F. BALLE (Compiladores): *The Media Revolution in America and Western Europe*. Norwood, Ablex, 1982, Pp. 288-289

<sup>18</sup> Esta tendencia está ahora mismo en revisión. La razón estriba en que los directores de medios americanos están observando que los recién licenciados no dominan las destrezas fundamentales de los periodistas, por la excesiva vertiente teórica de algunos Centros académicos.

<sup>19</sup> KATZ (1987) S28-S29.

enmarcar que realizan los medios <sup>20</sup>».

En palabras de BUENO, la atención sería el esquema de identidad de la AS, sobre todo cuando sus autores quieren probar que los medios tienen poder. Sin embargo, si nos hacemos caso de McCOMBS, también la AS tiene que hacerse cargo del enmarcar. Y eso ya es algo muy distinto.

Tenemos, pues, cinco agendas que quieren actuar sobre la *atención*. ¿Y qué es lo que ocurre? Que las presiones de todos los que están empujando dentro de cada agenda por mover esa atención producen una sobrecarga.

Sobre lo que puede ocurrir con la *agenda de los grupos de presión*, sólo tenemos que repasar lo que hemos visto en la Teoría Institucional. Las nuevas tecnologías han acelerado el proceso y ZHU sabe expresar muy bien las consecuencias de la sobrecarga: El escenario típico es un *juego de suma cero*, es decir, si un grupo de interés sube es a costa de otro.

Algo muy parecido pasa con la «tarta de las noticias». En la *agenda de los medios*, concretada fundamentalmente en las portadas y en los telediarios- es difícil aumentar el número de asuntos, aunque la tecnología permita ampliarlos de muchas maneras en páginas interiores y programas especiales. (De aquí arrancan los estudios de «gatekeeper», que no pueden pasarse de moda porque responden precisamente a la realidad de esta agenda).

Si nos vamos a la *agenda de la audiencia*, ya hemos tratado el gran problema de la sobrecarga de información. Como dice H. GANS, si las audiencias tuvieran que dedicar toda su atención a las noticias, no podrían vivir sus propias vidas. Quien no tiene tiempo; quien lo tiene, pero no dispone de acceso a nuevas tecnologías que le permitirían atender a más noticias; o quien tiene y dispone, pero se encuentra con la barrera de su capacidad cognitiva y emotiva para admitir más información; estas situaciones básicas limitan la atención. Por tanto, también estamos en un juego de suma cero.

La *agenda de los legisladores* reproduce los mismos problemas que los de la agenda de la audiencia, porque todas las personas somos iguales, «aunque unas sean más iguales que otras», como decían los animales de *Rebelión en la Granja*, de G. ORWELL. Aquí son «más iguales» porque son legisladores, pero cuando abordan los asuntos están en una situación similar, si no peor. Un ciudadano puede habérselas con una serie de asuntos repetitivos y dominar la sobrecarga, pero ¿y los legisladores? Poniéndonos en el mejor de los casos, es decir, en legisladores que trabajan, su agenda estará llena de muchos asuntos y, a menudo, verá que no pueden trabajar sobre lo planificado sino sobre sucesos imprevistos. Precisamente, la diferencia entre eficientes y chapuceros estará en que los primeros se enfrentarán con la sobrecarga y la vencerán; los segundos se limitarán a reaccionar ante el ambiente y a evitar la sobrecarga por el sencillo trámite de disolver los problemas. Pero aun así, las presiones les obligarán a definirse en ocasiones y estarán inmersos entonces en un juego de suma cero.

Por último, cuando podría parecer que el grupo podría venir a solucionar esta situación, vemos que el estado normal de la *agenda de la política* es el de un cuello de botella, que obliga a dar más relieve a unos asuntos que a otros, puesto que el presupuesto

---

<sup>20</sup> ZHU, Jian-Hua: «Issue competition and Attention Distraction: A Zero-Sum Theory of Agenda-Setting». *Journalism Quarterly*, Invierno 1992, Pp. 825-836. La cita corresponde a la nota 1 de la pág. 826.

ROGERS, E. M., J. W. DEARING: «Agenda-setting Research: Where has it been? Where is going?». En ANDERSON, J. A. (Ed.) *Communication Yearbook 11*, Newbury Park, Sage, 1988, Pp. 555-594, y (1993), Pp. 68-84. Sólo distinguen tres Agendas: *De Medios, Pública y Política*. Han incluido las publicaciones sobre AS en alguno de estos tres apartados. Aunque no soy partidario de multiplicar las divisiones sin necesidad, creo que ZHU contempla el campo con más realismo.

siempre es limitado. De ahí que Harold LASSWELL definiese la política como «reparto de influencia <sup>21</sup>».

El mérito de ZHU es haberse dado cuenta de que la idea del juego de suma-cero estaba imbricada muy profundamente en los diseños de investigación sobre AS y, sin embargo, nunca lo habían enunciado explícitamente. Ahora bien, de todas las limitaciones en las cinco agendas, la más importante, la decisiva, es la de la audiencia que, probablemente, justifica las investigaciones de la AS. Como en el mundo biológico, puede haber otras dos relaciones aparte de la suma cero: no interacción y simbiosis. Pero la relación competitiva, basada en el principio de la suma cero es la norma predominante.

Puestas así las cosas, tenemos *varias agendas* compitiendo por la *atención* de la gente. No sólo luchan los interesados dentro de cada Agenda, sino las diversas Agendas entre sí.

## 6. LA METÁFORA DE LA SITUACIÓN MECÁNICA

¿Qué hacer a partir de aquí? Seguir el mismo camino que ZHU. Es decir, identificar los elementos subyacentes en la AS, que fundamentalmente son metáforas sobre las que los autores elaboran teorías. Son metáforas espaciales, físicas, fáciles de comprender, porque se reducen a algo muy sencillo: mover la atención en un sentido, atraer la atención. Luego, esta sencillez va modulando hacia otras expresiones más refinadas. Comprender las metáforas es facilitar el paso a las subteorías de la AS.

La conexión entre el esquema de identidad de la atención y los temas de la Agenda aparece en lo que BUENO ha denominado situaciones *mecánica, magnética y etológica* de la causalidad <sup>22</sup>.

Si los autores de la AS hablan de relieve y prominencia de los temas, ¿qué hace que destaquen? ¿Qué hace que la audiencia eleve o baje un tema en la Agenda pública? CARTER, STAMM y HEINZ-KNOWLES han investigado los desencadenantes causales, es decir, las razones para ascender un tema: la amenaza del asunto (SIDA, polución), la instrumentalidad negativa del asunto (el paro lleva a la pobreza); el descuido o abandono del tema (la educación en barrios que la necesitan); instrumentalidad positiva (la educación como remedio contra muchos males); reparación o sentido de la equidad (formamos parte de una comunidad) <sup>23</sup>. La imagen implícita es la de una *situación mecánica*, donde la conexión (H,Y), es decir, entre el esquema de identidad de la atención y el efecto es porque interviene positivamente el determinante causal X. En este caso, las razones enumeradas.

A poco que pensemos en la metáfora de subir y bajar, necesitamos completarla con la de peso. Algunos autores han llegado a elaborar una fórmula para computar el peso de cada historia <sup>24</sup>. ROBERTS sostiene que los individuos aprenden cuánta importancia se supone

---

<sup>21</sup> LASSWELL, Harold: *La política como reparto de influencia*. Madrid, Aguilar, 1974. (La edición original es de 1935).

<sup>22</sup> BUENO (1987) Pp. 348-349.

<sup>23</sup> CARTER, Richard H., Keith R. STAMM y Katharine HEINZ-KNOWLES: «Agenda-Setting and Consequenciality». *Journalism Quarterly*, Invierno 1992, Pp. 868-877.

<sup>24</sup> ATWATER, T., M. SALWEN y R. ANDERSON: «Media Agenda-Setting with Enviromental Issues». *Journalism Quarterly*, Verano 1985, Pp. 393-397.

que tienen temas, personas o atributos particulares al ver cómo los medios acentúan los temas. Así internalizan un conjunto similar de pesos. Por tanto, es el peso de cada historia en los medios el que contribuye a mover la atención<sup>25</sup>. Los medios llevan, pues, la iniciativa.

En esta misma línea de la *situación mecánica*, vemos un hecho que llama la atención. Para SALTIEL, WOELFEL, DANES Y HUNTER, las actitudes acumulan «masa» cognitiva según va aumentando el número de mensajes recibidos sobre un asunto. Las actitudes con poca masa cognitiva, basadas en un pequeño número de mensajes recibidos, son relativamente fáciles de cambiar, de «mover». Las actitudes con gran masa cognitiva, basadas en un gran número de mensajes acumulados sobre un asunto, son más difíciles de cambiar, de «mover»<sup>26</sup>.

## 7. LA METÁFORA DE LA SITUACIÓN MAGNÉTICA

YAGADE y DOZIER aprovechan esta idea de «masa» para explicar el relieve o importancia de un asunto. Pero, sin darse cuenta, se pasan a la imagen de una *situación magnética*, según la cual los temas atraerían la atención como un imán X desvía a la partícula H de la dirección de su movimiento. Un asunto concreto está unido a un suceso específico o a un pequeño conjunto de sucesos (es decir, menos masa). Los sucesos son ocurrencias o componentes de un asunto. Los medios frecuentemente ajustan los sucesos en categorías amplias, o asuntos, para darles significado. La agenda de los medios aspira a atraer, mediante los asuntos, la atención de la Agenda de la Audiencia, apegada a la masa de los conocimientos acumulados<sup>27</sup>.

Estas metáforas físicas han impulsado a los autores a perfilar diversas teorías que, hay que decirlo claramente, sólo se distinguen algunas veces por los nombres. Tomemos, primero, a tres autores alemanes, KEPPLINGER, BROSIUS y STAAB. Llamen *Teoría de la actualización instrumental* a lo que antes ZHU llama «juegos de suma cero». En cada conflicto, los adversarios disponen de prácticamente los mismos sucesos para apoyar sus puntos de vista. ¿Qué hace, entonces, cada uno de ellos? Publicar los sucesos que les favorecen y los que dañan a la otra parte. Lo mismo hacen los medios que apoyan a cada parte. No salimos, pues, de la pragmática de la suma cero<sup>28</sup>.

¿Cómo saber qué parte puede ganar? Aquella que haya acumulado más «masa» de sucesos a su favor. Dicho de otro modo: cuando una agenda aumenta el relieve de un

---

<sup>25</sup> ROBERTS, Marilyn S. (1992), Pp. 878-892.

<sup>26</sup> SALTIEL, John y Joseph WOELFEL: «Inertia in Cognitive Processes: The Role of Accumulated Information in Attitude Change». *Human Communication Research*, 1, 1975, Pp. 333-344; DANES, Jeffrey E., John E. HUNTER y Joseph WOELFEL: «Mass Communication and Belief Change: A Test of Three Mathematical Models». *Human Communication Research*, 4, 1978, Pp. 243-252.

<sup>27</sup> YAGADE, Aileen y David M. DOZIER: «The Media Agenda-Setting Effect of Concrete versus Abstract Issues». *Journalism Quarterly*, Primavera 1990, Pp. 3-10. Aprovechan las ideas de los citados SALTIEL, WOELFEL, DANES y HUNTER, más la distinción que ROGERS y DEARING hacen entre suceso y asunto en ROGERS y DEARING (1988), Pp. 555-594. Esta distinción no es suya, pues hemos visto en el Capítulo 12, que E. J. EPSTEIN había descubierto a primeros de los 60 cómo los medios agrupaban los sucesos en tendencias o climas.

<sup>28</sup> KEPPLINGER, BROSIUS y STAAB (1991).

problema, atrae la atención y se convierte en punto de referencia para juzgar los demás hechos. Pues bien, en este supuesto se basa la llamada *Teoría de la prima*: si un candidato se convierte o le convierten los medios en el tema central de una campaña, altera la escala de las valoraciones que los votantes hacen cuando se forman su opinión y, sobre todo, cuando votan<sup>29</sup>.

Esta teoría no es de los dos autores alemanes. La han tomado de IYENGAR y KINDER quienes, a su vez, vieron cómo FISKE y TAYLOR habían definido el «primar» (*priming*) como los efectos de un contexto anterior sobre el interpretar y reconstruir después la información<sup>30</sup>. Para IYENGAR y KINDER, los telespectadores reciben una «prima» en las maneras de pensar sobre algo por el enfoque que adopta la televisión sobre ese asunto. O dicho de otro modo, la televisión influye en los cambios de las normas que utilizan para valorar a los líderes políticos<sup>31</sup>. Las metáforas se han convertido en nominalizaciones abstractas pero ¿de verdad ha cambiado el meollo del asunto? No. Seguimos viendo que cada parte va acumulando una masa de sucesos para atraer la atención del electorado.

Los citados YAGADE y DOZIER han logrado confirmar que si la Agenda de los Medios presenta asuntos concretos, es más probable que atraigan la atención de la audiencia. Metafóricamente, los asuntos concretos -drogadicción, energía- exigen menos esfuerzo cognitivo y poseen menos inercia. La «viveza» de las presentaciones de las noticias- definida como la cantidad de contenido dedicada a historias de casos personales relacionadas con un asunto- resalta los efectos de la Agenda de los Medios. Al introducirse en sus preocupaciones, los temas conectan con sus vivencias y pueden mover con más facilidad. Ahora bien, cuando los asuntos son abstractos -armas nucleares, déficit presupuestario-, exigen más esfuerzo cognitivo de la audiencia y las dificultades aumentan, porque la información es «pálida». La solución está en separar un asunto de la gran masa de asuntos y tratarlo como tal. En ese caso, es más fácil que la audiencia comprenda y conecte.

Parece que estos dos autores han llegado a algo que, podemos vivir a diario. Sin embargo, hubieran debido resaltar que el esfuerzo cognitivo de la audiencia depende del estilo de conducta que tenga. Acudo nuevamente a *Tipos Psicológicos*, de C. G. JUNG para recordar que no todos respondemos igual ante la realidad. A los intuitivos les gustan más las ideas abstractas que a los perceptivos y dinámicos. A los reflexivos, la información, mientras les gustan menos las noticias de interés humano (claro está que las personas no son de un mismo tipo, sino que muestran los cuatro, aunque uno es el estilo que sobresale). Si nos dejamos llevar por las estadísticas, ¿dónde estarían los inventores, estadistas, estudiosos del futuro, a quienes les atraen las ideas abstractas? Esta minoría es la que, en ocasiones, decide el curso de los hechos. Por tanto, cuando los medios expulsan las ideas abstractas, porque no atraen a la audiencia general, están convirtiendo a los intuitivos en «extra-vagantes», en

---

<sup>29</sup> BROSIUS, Hans-Bernd y Hans Mathias KEPPLINGER: «Beyond Agenda-Setting: The influence of Partisanship and Television Reporting on the Electorate's Voting Intentions». *Journalism Quarterly*, Invierno 1992, Pp, 893-901.

<sup>30</sup> FISKE, S.E. y S.T. TAYLOR: *Social Cognition*. Reading, Addison-Wesley, 1984. En este libro vio también Robert ENTMAN una luz tan esplendorosa que propone constituir el concepto de «framing» en el gran paradigma de la TGI. En realidad, vio la luz con cierto retraso, puesto que leyó la edición de 1991, publicada en Nueva York por McGraw-Hill.

<sup>31</sup> IYENGAR, S. y D. R. KINDER: *News that Matters: Agenda-Setting and Priming in a Television Age*. Chicago, University of Chicago Press, 1987. Realizaron 14 experimentos antes y después de la campaña electoral Reagan-Carter de 1980.

individuos que giran fuera del sistema. Esto equivale a decir que los medios pueden violentar la realidad hasta hacerla irreconocible.

Klaus SCHOENBACH y Holli A. SEMETKO han vestido con un lenguaje científico hechos que también capta un buen observador en muchos aspectos de la vida. Seguimos dentro de las metáforas mecánicas. No basta con que un tema aparezca frecuentemente en las noticias. Si no aparece resaltando algún aspecto de un problema, o si sólo destacan sus aspectos positivos, el asunto pierde urgencia y, por tanto, la agenda se deshincha. (El español del pueblo llano dice que a la ropa, con el uso, se le va el apresto). Si, por el contrario, el tema muestra cada vez una cara distinta, la agenda se refuerza. Desde los profesores hasta los agitadores, saben esto muy bien desde hace muchos años. Por tanto, las noticias políticas han de tener tono. Y también, saber el momento oportuno en que la repetición obliga a atender: en los últimos días de campaña. Nuevamente, las noticias sobre un tema adquieren entonces masa y atraen no sólo la atención sino el interés activo <sup>32</sup>.

## 8. LA METÁFORA DE LA SITUACIÓN ETOLÓGICA

La imagen implícita de la *situación etológica* estaría en la teoría espacial de votar, que ha estado rigiendo durante los últimos cuarenta años. Según esta teoría, los candidatos son puntos en un espacio multidimensional. En cada dimensión de un tema, los votantes deben computar la distancia entre su posición y la de cada candidato. Estas «distancias» son pesadas y sumadas para producir una medida global de la distancia entre el votante y el candidato. El votante elegirá al candidato más próximo. Evaluar negativamente un criterio puede equilibrarse o compensarse evaluando positivamente en otro <sup>33</sup>. BUENO pone el ejemplo de un galgo que está persiguiendo a una liebre cuando se cruza una perdiz. Ésta es la causa objetiva a distancia (apotética) de la variación del movimiento del galgo. La teoría espacial de votar supone que la mente procesa gran cantidad de información para quedarse con la alternativa de más valor. La crítica fundamental es que supone un votante muy calculador.

## 9. LOS MARCOS COMO CAUSAS FORMALES

Hasta ahora, los autores citados siguen colocando el poder en los medios. Es un poder discreto, que encuentra resistencias y procura salvarlas. Sin embargo, ya he escrito que el gran salto en la Teoría de la AS es cuando algunos de sus autores pasan al concepto de *marco* y *enmarcar*. Como si tuvieran reparo en dar un salto tan grande, McCOMBS se apoya en GITLIN, que introdujo el término *enmarcar* (framing). Éste había tenido una vivencia personal de lo que habían hecho los medios con el organización Estudiantes para una Sociedad Democrática, a la que él pertenecía. Después de resumir las líneas fundamentales del estudio de GITLIN, afirma:

«Hay también evidencia de que la manera en que un objeto es enmarcado en la agenda puede tener consecuencias conductuales medibles. Los atributos de un tema resaltado en la cobertura de las noticias pueden, por ejemplo, influir directamente en la dirección de la opinión pública. Éste es el mayor punto de Gitlin <sup>34</sup>».

---

<sup>32</sup> SCHOENBACH, Klaus y Holli A. SEMETKO: «Agenda-Setting, Agenda-Reinforcing or Agenda-Deflating? A Study of the 1990 German National Election». *Journalism Quarterly*, Invierno 1992, Pp. 837-846.

<sup>33</sup> BETTMAN, James R.: *An Information Processing Theory of Consumer Choice*. Reading, Addison-Wesley, 1979.

<sup>34</sup> McCOMBS y SHAW (1993) P. 62.

Gerald KOSICKI, al hacer balance de veinticinco años de investigaciones sobre AS, escribe:

«Enmarcar, como manera de organizar las experiencias del mundo, debe mucho al trabajo de Goffman (1974). Goffman ha descrito los marcos como dispositivos que permiten a los individuos "situar, percibir, identificar y calificar" ocurrencias o información. Según Gitlin, (1980) los marcos de los medios son

*«pautas persistentes de cognición, interpretación y presentación, de selección, énfasis y exclusión, por las que los manipuladores de símbolos organizan rutinariamente el discurso, ya sea verbal o visual. Los marcos permiten a los periodistas procesar grandes cantidades de información rápida y rutinariamente: reconocerla como información, asignarla a categorías cognitivas, y empaquetarla para enviarla eficientemente a sus audiencias<sup>35</sup>».*

El cambio fundamental en la marcha de la AS es fácil de explicar. Al principio, los autores concebían el efecto de la AS de una manera desbordante. De poca potencia, eso sí, pero desbordante, y con una gran efectividad, puesto que unos pocos votos podían decidir una elección. Cuando GITLIN introdujo el término *enmarcar*, lo había vivido también porfirianamente: los medios habían elevado y destruido la organización a la que pertenecía. Si volvemos a la terminología causal, *marco* sería *una modernización de la llamada causa formal*.

## 10. LOS MARCOS COMO CAUSAS FINALES

Ahora bien, ¿qué ocurre si, como hemos visto, no sólo disponen de marcos los medios sino todos los componentes del proceso de la comunicación? Que entonces hay que entender *marco* y *enmarcar* de manera atributiva. No sólo hay un estilo griego de esculpir, por seguir con el ejemplo de la Venus de Milo. Cada escultor quiere expresar lo que lleva dentro, aunque esté sometido a la servidumbre de los encargos externos. De ahí que los investigadores hayan respondido con criterios claramente finalistas. Es decir, una vuelta a las *causas finales*, que ya hemos visto anteriormente en este libro y que giran en torno a la busca del sentido. Destacan W. GAMSON<sup>36</sup> y, después de él, David DOMKE y Dhavan V. SHAH. Los individuos no internalizan automáticamente el marco público de los temas. Es decir, el marco no es una causa formal en cuanto tal. Los individuos «proyectan» lo que «recuerdan». Y lo que recuerdan es su auto-concepto. Ya sabemos, de Capítulos anteriores, lo que entiende BERNE por *prólepsis*.

DOMKE y SHAH han tomado su concepción finalista de algunos psicólogos para quienes la auto-identidad de un individuo, que proporciona el contexto a través del cual evalúa las cuestiones sobre el «propósito» y «significado» de la propia vida, juega un papel central al interpretar y procesar la información<sup>37</sup>. JOHNSON y EAGLY realizaron un meta-análisis sobre treinta y ocho estudios y encontraron diferentes efectos según la conexión que los individuos -votantes- mantenían con un tema. Hay personas en cuya vida mandan los valores; otras se fijan más en las consecuencias personales que les puede acarrear si apoyan un tema; finalmente, hay quienes valoran, sobre todo, lo que los demás vayan a decir<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> KOSICKI, Gerald M.: «Problems and Opportunities in Agenda-Setting Research». *Journal of Communication*, Primavera 1993, P. 112.

<sup>36</sup> GAMSON, W. (1992)

<sup>37</sup> DOMKE, David y Dhavan V. SHAH: «Interpretation of Issues and Voter Decision-Making Strategies: A New Perspective on "Issue-Oriented Election Coverage». *Journalism Quarterly*, Primavera, 1995, Pp. 45-71.

<sup>38</sup> JOHNSON, Blair T. y Alice H. EAGLY: «Effects of Involvement on

Aprovechando estas ideas, DOMKE y SHAH comprobaron que los individuos pueden interpretar los temas como relevantes basándose en preocupaciones éticas o sociales. Los individuos que asignan una **interpretación ética** a un tema consideran que éste es el marco que va a decidir si apoyan a un candidato o a otro. Si ven que el candidato defiende los derechos humanos, civiles, religiosos, morales o la ética personal, puede contar con su voto, a pesar de las consecuencias. Parece que probablemente colocan ese tema en una posición central, porque su sentido de la ética o moral es crítico para su autoconcepto e identidad. A la vez, dejarán a un lado a los otros candidatos.

Quienes asignan una **interpretación social** a un tema consideran que el tema tiene relieve o importancia porque puede favorecerles personalmente, mejorar su imagen o beneficiar a la salud de la sociedad en su conjunto. Los temas están ligados menos estrechamente al auto-concepto. En ese caso, probablemente emplean una estrategia de pesos, examinando las posiciones de un candidato sobre varios temas para ver si se compensan.

Implícitamente, estos autores conciben un espacio valorativo con centro y periferia, como ya hemos visto en ROKEACH. Las creencias éticas y religiosas actúan como un filtro, ahorrando así mucho procesamiento de información. Las creencias sociales filtran, sí, pero con menos fuerza.

¿Qué hacer para influir en la interpretación de los temas? DOMKE y SHAH saben precisar muy bien este asunto: Cuando un candidato quiere que los votantes cambien, lo que hace es manipular los marcos de los medios. ¿Cómo? Poniendo un marco ético a los asuntos que los votantes suelen interpretar socialmente. De esta manera, enlazan los asuntos con el auto-concepto de los votantes. Es así como pueden llegar a los votantes más difíciles, a los que tienen un marco ético. Algo tan social como el cuidado de la salud pasa a convertirse en el derecho fundamental a cobertura sanitaria. Y así con otros temas. De esta manera, pasan de una estrategia compensatoria e instrumental a otra no compensatoria, directamente finalista. Y claro, está, intentan manipular a la audiencia, porque no podemos perder de vista todo lo que venimos diciendo sobre juegos de suma cero, actualización instrumental, teoría de la prima...

## 11. NORMAS PARA DISMINUIR LOS EFECTOS DE LA MANIPULACIÓN

Es así como los investigadores se plantean las maneras de remediar la manipulación.

Si volvemos a los tipos de Agenda que ZHU distinguía y los hacemos corresponder con lo que ha pensado Robert ENTMAN sobre *enmarcar* y sus variedades, tendremos las bases de una Pragmática. Podemos decir que ENTMAN es más pragmático que ZHU.

A la *Agenda de los grupos de interés*, corresponden los marcos de la *Opinión pública* y *Teoría normativa de la democracia*. En la *Agenda de los medios* podemos descubrir los marcos de la *Objetividad periodística* y de *Análisis de contenido*. La *Agenda de los miembros de la audiencia* nos lleva a pensar en los marcos de la *autonomía de la audiencia*. Finalmente, la *Agenda de los legisladores* y la de *Política* concuerda también con los marcos de *Opinión pública* y *teoría normativa de la democracia*.

De ENTMAN nos puede interesar menos su propuesta de constituir a la actividad de *enmarcar* como el punto de unión de muchas teorías de las que extraer una Teoría General para dar sentido a nuestro campo. En este sentido, es una propuesta más, que de vez en cuando lanzan algunos teóricos para ver si prende y se convierte en el éxito de su vida. Que a ENTMAN le inviten a viajar por todos los países para que explique su hallazgo o que no reciba invitación alguna, es algo que no debe quitarnos la respiración. Lo que sí puede ser muy importante -y por tanto, como ocurre en demasiadas ocasiones, poco apreciado- es que propone unas normas intencionales para disminuir los efectos de la manipulación. «No se trata de instaurar la sospecha sino de aprender a dudar», me atrevería a decir que podría ser el lema de ENTMAN.

Los marcos *definen problemas, diagnostica causas* -identificar las fuerzas que crean el problema; *hacen juicios morales* -evalúan a los agentes causales y sus efectos; y *sugieren*

*remedios* -ofrecen y justifican tratamientos para los problemas y predicen sus probables efectos.

«Los marcos tienen, al menos, cuatro localizaciones en el proceso de la comunicación: el comunicador, el texto, el receptor y la cultura. Los *comunicadores* hacen juicios conscientes o inconscientes de enmarcar al decidir qué decir, guiados por marcos (a menudo llamados esquemas) que organizan sus sistemas de creencias. El *texto* contiene marcos, que se manifiestan por la presencia o ausencia de ciertas palabras clave, frases de repertorio, imágenes estereotipadas, fuentes de información, y sentencias que dan racimos temáticamente reforzantes de hechos o juicios. Los marcos que guían el pensamiento y la conclusión del *receptor* pueden o no reflejar los marcos en el texto y la intención enmarcadora del comunicador. La *cultura* es el surtido de marcos comúnmente invocados; de hecho, podríamos definir la cultura como el conjunto empíricamente demostrable de marcos comunes exhibidos en el discurso y pensamiento de la mayoría de la gente en una agrupación social. El enmarcar en las cuatro localizaciones incluye funciones similares: seleccionar y resaltar, y usar elementos resaltados para construir un argumento sobre problemas y su causación, evaluación y/o solución <sup>39</sup>».

¿En qué consiste la originalidad de ENTMAN, si es que la tiene? Que no sólo reconoce la capacidad de enmarcar -es decir, de ser causa formal- a los mensajes que los medios transmiten, sino a todos los componentes del proceso de la comunicación. Más aún, suponiendo que un marco se imponga a otro, lo que dice ENTMAN es que no podemos perder de vista los marcos alternativos, es decir, intencionales, o como diría también BUENO, los esquemas de identidad que los marcos rompen y pueden ser más importantes que lo que el marco conforma. La grandeza del Periodismo está en que los periodistas han de atender a lo oculto, al patio trasero, pues quizá la fachada esconde más que muestra. Los grupos de presión pueden imponer su marco.

Ya sabemos que uno de los grandes desplazamientos a los que hemos asistido en el primer cuarto de siglo de estudios de AS es pasar de considerar los mensajes de los medios, que pueden mover a unos pocos y decidir una elección a preguntarse «¿Quién fija la agenda de quienes establecen la agenda?». Holli SEMETKO ha sabido mostrar con estudios lo que antes solía venir envuelto en el marco de una conspiración. Valiéndose de varias investigaciones, que realizaron varios autores entre 1977 y 1992, concluye que las firmas de Relaciones Públicas que se encargan de gestionar la imagen de países extranjeros son eficaces para manipular positivamente esa imagen en el *The New York Times* y en las grandes cadenas de televisión. ¿De quién es esa agenda concreta de política internacional, de los medios o de los grupos de presión? <sup>40</sup>.

En política nacional, GAMSON ha explicado que dar con el término adecuado puede significar un gran poder social. Pone como ejemplo *acción afirmativa* <sup>41</sup>. Cuando un término se consagra, es tan poderoso que quienes no lo emplean pueden pasar por personas no creíbles. Podemos ver cómo los medios se disputan a aquellos personajes que son capaces de tener buenos repentes y resumir en dos pinceladas toda una situación.

Precisamente el virtuosismo en el empleo de los marcos debe alertarnos a los aspectos ocultos de la realidad, a lo que el marco deja afuera. Por eso, los periodistas y las audiencias

---

<sup>39</sup> ENTMAN (1993), P. 52.

<sup>40</sup> SEMETKO, H.; BRZINSKI, WEAVER y WILLNAT: «TV News and US Public Opinion about Foreign Countries: The Impact of Exposure and Attention». En *International Journal of Public Opinion Research*, Volu. 5, 1992, Pp. 18-36. Citado en SEMETKO, Holli A.: «Investigación sobre tendencias de la Agenda-Setting en los noventa». En MUÑOZ-ALONSO, Alejandro y Juan Ignacio ROSPIR: (1995), Capítulo 9, Pp. 221-241. La cita es de la pág. 227.

<sup>41</sup> En España, el equivalente - *discriminación positiva*- es una elección muy poco afortunada; incluso, ¿por qué no considerarla un auténtico disparate, más que un oxímoron?. Por eso, es difícil que estas dos palabras tengan éxito social.

deben preguntarse qué dejan fuera los grupos de presión.

ENTMAN se basa en un estudio de J. R. ZALLER y en otro de KAHNEMAN y TVERSKY para plantear radicalmente una «opinión pública» normativa, ideal, alternativa. Si las élites políticas -y así contemplamos la *Agenda de los grupos de interés*, la *Agenda de los legisladores* y la de *Política*, según ZHU- controlan el enmarcar de los temas, ¿es auténtica democracia la que vivimos? Se plantea ENTMAN:

«¿Cómo pueden incluso los representantes demócratas sinceros responder correctamente a la opinión pública cuando la evidencia empírica de la misma parece ser tan maleable, tan vulnerable a los efectos del enmarcar? <sup>42</sup>».

Por eso, políticos, periodistas y ciudadanos han de mantener lo que R. ACKOFF llama «rediseño del futuro», sin pensar que los hechos están distorsionados para siempre.

Los citados CARTER, STAMM y HEINZ-KNOWLES plantean creativamente el asunto que venimos tratando de los marcos efectivos e intencionales, es decir, lo que de hecho nos da la realidad y lo que podemos poner. Dicen que lo que hay en el fondo es el choque entre dos tradiciones: La del Gatekeeper y lo que LASSWELL denominaba funciones de vigilancia del entorno. Cuando un periodista quiere dar importancia a algo, actúa como Gatekeeper y deja información fuera. Quien está convencido/a de que en su misión entra la vigilancia del entorno, se preocupa por saber qué es lo que queda fuera. Los periodistas hacen esto cuando se trata del trabajo de las RRPP. Sin embargo, ¿quién vigila a los periodistas?

Como en otras ocasiones, son más interesantes las preguntas que las respuestas. En este caso, los tres autores no acaban de tener claro qué es una atención selectiva y cuál es el trabajo de un Gatekeeper profesional. Gatekeepers como tales son los que deciden y, además, sus decisiones acarrearán consecuencias en el mundo de los medios. Las RRPP, ya lo vimos en la Teoría Institucional y Política, tienen la Teoría del Gatekeeper como una de sus doctrinas subyacentes. Igualmente, aquellos directivos con poder para dejar fuera información que podría aparecer en los medios y no aparece. Si esto es así, quienes vigilan a los periodistas son sus jefes. Pero ¿y si no lo hacen? O lo que es mucho peor, ¿y si les animan a actuar con los ojos puestos en los índices de audiencia, en subir las ventas, en atraer cada día más publicidad?

Sobre la *Agenda de los Medios*, algunos autores han descubierto hechos que hacen ver la historia sin estar guiada por la falacia de la conspiración. En concreto, PAGE, SHAPIRO y DEMPSEY analizaron ochenta temas políticos durante los años 70 y 80, y concluyeron que la TV tenía un gran poder para fijar la agenda.

«Averiguaron que la cobertura que las noticias de TV habían dado a los principales temas de política exterior durante un período de quince años hacía mucho más que influir en el relieve de estos temas. Esta cobertura era un predictor importante de los cambios en la opinión pública, cambios a una mayor o menor posición favorable hacia estos temas <sup>43</sup>».

Los hábiles manipuladores pugnan por imponer su marco. Los periodistas pueden desafiar un marco dominante o impuesto y ofrecer explicaciones alternativas sobre los problemas. Lo cual exige que los periodistas trabajen más y sepan distinguir los puntos esenciales de una situación entre el desorden de los hechos. Igualmente, el contenido de los textos tiene un marco, que el autor o autores ha/n querido dar. Si tiene una noción clara de qué significa enmarcar, el/la periodista buscará aquellos aspectos que el texto omite y que pueden dar lugar a interpretaciones alternativas.

---

<sup>42</sup> ENTMAN, Artíc. cit. P. 53.

<sup>43</sup> PAGE, B.; SHAPIRO, R. y DEMPSEY, G.: «What Moves Public Opinion?». *American Political Science Review*, 81, 1987, Pp. 23-43, citado por SEMETKO (1995), P. 232 y PAGE y SHAPIRO: *The rational Public: Fifty years of trends in Americans' policy preferences*. Chicago, University of Chicago Press. Citados por McCOMBS y SHAW (1993), P. 63.

Por último, la *Agenda de los miembros de la audiencia* plantea el candente asunto de la autonomía de la audiencia, que ya hemos abordado en las Teorías sobre la audiencia.