

LECTURAS PARA CLASE

Fijación de agenda

(*Agenda Setting*)

Se admite de manera casi automática la relación entre medios masivos y democracia, y se asigna a esta conexión un papel decisivo para el ensanchamiento y profundización de este don social. Sin embargo, la comunicación tiene una vida concreta que se desarrolla día con día en distintos medios y particularmente en sus segmentos informativos y suele acusar problemas de audiencia: la prensa tiene escasos lectores y los noticieros de radio y T.V. difícilmente superan en *rating* a los programas de entretenimiento.

Lo que resulta de esta situación es la paradoja de la importancia que atribuimos a los medios en la democratización de las sociedades y la importancia relativa que estas dan a aquéllos. Parece no haber reciprocidad. Esto lleva a la reflexión de que, en tal contexto, el valor de los medios estriba quizá más en su carácter político que en su naturaleza comunicadora o de difusión.

En la gran mayoría de los ejemplos de penetración e influencia de los medios en los procesos sociales -de casi cualquier sociedad- se puede identificar una actuación política de los medios.

Pensemos en el papel cada vez más ritualizado de la importancia de la comunicación. Esto es, cómo en las sociedades modernas o las más desarrolladas, se le está dejando cada vez más a los medios la responsabilidad de decidir sobre aquello que afecta la vida social y la vida política.

El hombre medio parece haber decidido que la importancia y la credibilidad de los medios puede llegar a reemplazar su opinión y actuación, reemplazo que se antoja muchas veces como letargo, como alejamiento de los hombres de la actividad que a lo largo de su historia le ha caracterizado: la política.

No parece extraño entonces que algunos consideren el quehacer político como patrimonio casi exclusivo de los medios. Una realidad que se puede constatar cada vez con mayor frecuencia es la extendida percepción de la

existencia de los hechos merced a su inclusión en los medios. Y como consecuencia la sensación de que lo que no nos es servido por los medios no existe, o corresponde a una dimensión ajena.

Que prensa y democracia se encauzan y determinan recíprocamente ha sido una creencia ampliamente extendida. También que todos los actores sociales, incluida la prensa, son en última instancia los protagonistas de una puesta en escena que es el perfeccionamiento de la democracia.

¿Hasta qué punto la prensa reconoce y se beneficia de este rol? ¿Tiene realmente la llamada sociedad civil alguna posibilidad de inhibir la pretensión de los medios* de ser los paladines de la democracia cuando manifiestamente están lejos de serlo, al menos como continuidad? ¿Existe la posibilidad de configurar mecanismos de comunicación que permitan avanzar hacia el ideal de democracia que cada sociedad tiene?

Esta visión pudiese parecer exagerada, pero no lo es si aquilatamos la extensión y profundidad que los medios alcanzan en el tejido social. Quizá un camino inicial pase por desconfiar de afirmaciones complacientes y tranquilizadoras, de la especie: *“prensa y democracia se encauzan y determinan recíprocamente”*. No hace bien a uno ni a otro concepto. No es posible entronizar a la prensa como defensora de la democracia, sino la responsable de informar a la sociedad. Sólo en la medida en que se logre la confesión de una responsabilidad, esto es, que la prensa asuma que ésa es la tarea que le toca y que corresponde al resto de la sociedad evaluarla y actuar en consecuencia, incluso políticamente si se requiere, se estará encontrando el punto de convergencia entre prensa y democracia¹.

¿Hasta qué punto fue crucial para la democracia la aparición de la prensa moderna? ¿Una sociedad democrática impulsa a la prensa o es esta la que ensancha los cauces democráticos? Y más importante, podría existir una sociedad democrática -como expresión de pluralidad social y política- sin la prensa?

* Uso “prensa” y “medios” como sinónimos.

¹ CANETTI, Elías: “Poder y supervivencia” en *La conciencia de las palabras*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1981.

Reconociendo que el papel mediatizador de la prensa está quizá enunciado teóricamente, no está suficientemente explorado en la práctica ni puesto en tela de juicio. El riesgo social que ello conlleva es la despolitización, el imperio de la falsa comunicación, es decir, la ausencia absoluta de la interacción, la prevalencia de la no-comunicación.

Fijación de agenda

Maxwell McCombs y Donald Shaw fueron los primeros en utilizar el término “fijación de la agenda” (FA)* a raíz de un estudio de 1972 durante el cual entrevistaron a un grupo de votantes en una población de Carolina de Norte, Estados Unidos, acerca de los temas relevantes a decidirse en una siguiente elección. Encontraron que había una relación entre la agenda de los medios y la agenda de los electores, o pública. A partir del estudio, McCombs y Shaw sugirieron la idea de que si bien la prensa tenía la capacidad de colocar en el ambiente social ciertos temas, son los individuos quienes los eligen y eventualmente procesan.

El concepto de que la sociedad busca referencias para entender los acontecimientos del momento no era nuevo. Ya Lippmann había concluido que las audiencias son condicionadas en sus actitudes no sólo por lo que se inclinan a creer, sino por los temas que están en el inconsciente colectivo. En ese sentido, la prensa quizá pueda no ser muy eficaz en decir a los lectores qué pensar, pero sí lo es en proponer los temas para la reflexión². Es decir, la FA es una correa de transmisión de significados de los medios a los consumidores de medios y evidencia una relación entre lo que los medios consideran relevante y la percepción pública de ciertos hechos cotidianos.

La hipótesis de Lippmann, según Murano, prometió ser un atajo para volver a atribuir a los medios un papel relevante en la conformación de las decisiones

* *Agenda setting* en inglés. En España se usa tal cual. Para este trabajo se decidió utilizar las iniciales FA.

² LIPPMANN, Walter: *Public Opinion*, Free Press Paperbacks, New York, 1997.

políticas sin incurrir en las exageraciones del *modelo de la aguja hipodérmica*³. A juicio de esos autores, la prensa no puede imponer al público una determinada interpretación de un problema político pero resulta eficaz para fijar qué temas deben ser de interés colectivo. En otras palabras, aunque los medios no tuvieran efectos persuasivos determinan la composición de la agenda pública. Pero cuando posteriormente esa sencilla y elegante hipótesis fue sometida a pruebas empíricas, resultó que no siempre era válida, dando así lugar a extensiones y “parches” que derivaron en la construcción de un modelo más complejo pero menos determinístico.

La FA es una teoría que se instrumenta a partir de investigación cuantitativa y plantea hipótesis en dos niveles: primero, respecto a los temas que son relevantes y segundo, sobre aquellos segmentos de la información que tendrán mayor penetración en las audiencias.

En otras palabras, la primera parte del proceso comprende los temas que los medios proponen a la sociedad y en la segunda se aprecia la influencia que esos temas realmente tuvieron en términos de la fijación de una agenda pública. En un tercer momento la FA analiza la influencia que la agenda pública tiene sobre la agenda política.

La teoría de la FA establece que cuando hay una alerta social sobre un tema en particular, los medios influirán sobre las audiencias respecto a ese tema. McCombs y Shaw también confirmaron el hallazgo de Lippmann de que las audiencias asimilan mejor aquellas informaciones y opiniones que no amenazan sus convicciones preexistentes. Esto refuerza el poder de los medios para sugerir temas para la agenda en los segmentos de audiencia sobre los que tienen influencia. Así, la FA está relacionada con los patrones de consumo de medios. La FA toma en cuenta la capacidad de los medios para colocar en el ambiente los temas de reflexión, y reconoce que los individuos conservan su capacidad de elección. Esto se comprueba a diario en la elección de un noticiario de radio y

³ MURANO, Heriberto: *Modos de hacer la política desde la comunicación*. Centro de Competencia en Comunicación para América Latina. Friedrich Ebert Stiftung, 2004. Versión electrónica consultada el 26 de octubre de 2006 en: www.c3fes.net/docs/hacerpolitica.pdf

televisión o de un determinado periódico. Los medios por su parte, están atentos a las demandas de información de sus consumidores y les sirven noticias que convaliden sus expectativas.

En este sentido, las audiencias vulnerables serían aquellas más necesitadas de una orientación. La FA explica por qué los individuos creen en lo que creen. La gente es influenciada por los medios porque estos tienen la posibilidad de difundir masivamente informaciones. La FA cumple con explicar por qué la gente cree en lo que cree.

Al respecto, Murano, advierte:

Nótese que el meollo empírico de dicha hipótesis reside en la comparación longitudinal (diacrónica) o transversal (sincrónica) entre alguna evaluación cuantitativa de la importancia asignada por los medios a un tema - denominado por los investigadores estadounidenses como el *media coverage*- y el grado de importancia asignado por los ciudadanos -o una porción de ellos- a dicho tema. Es decir, toda la discusión teórica acerca de la agenda gira, en realidad, en torno a dos agendas: la de los medios y la de los ciudadanos. La primera de ellas se investiga mediante el análisis de contenido de los mensajes y la segunda se explora, normalmente, a través de las encuestas de opinión pública. Si ambas variables no guardan entre sí ninguna asociación estadísticamente significativa, por ejemplo, si la importancia atribuida a un tema por los individuos es independiente de la agenda mediática, o si la relevancia de este es similar entre las personas expuestas y no expuestas a los medios, la teoría es inviable. Además, la formulación original de dicha teoría supone que *a)* el ingreso de un tema en los medios precederá a su incorporación a la agenda de los ciudadanos y, *b)* que el público no inventa temas propios con independencia de los medios. En caso de no cumplirse la cláusula *a)* cabría sospechar que son los ciudadanos, es decir la opinión pública, quienes lideran al periodismo y no a la inversa⁴.

⁴ MURANO... *Modos...* op. cit.

Las imágenes en la mente

En 1922, a los 32 años de edad, Walter Lippmann publicó *Opinión Pública*, una sugerente y futurista reflexión sobre el papel que juega la prensa en la sociedad moderna.

En esta obra Lippmann sostiene que cada individuo construye una realidad en la que se siente seguro, pues como especie somos criaturas no sólo de razón, sino de emociones, hábitos y prejuicios. Así, donde una persona ve una selva virgen, otra puede distinguir una reserva de madera lista para su comercialización. A esto le llamó el *pseudo – ambiente* que se construye a partir de informaciones y datos que se asimilan de otras personas, del cine, de los medios y de fuentes diversas, para conformar un sistema de creencias y valores. Así, sin un conocimiento personal de los acontecimientos, los integrantes de una audiencia contrastan las informaciones que les sirven los medios y asimilan aquellas que no entran en conflicto con los valores y creencias de su pseudo – ambiente⁵.

Esta propuesta fue como un torpedo en la línea de flotación de las teorías en boga en la época, que sostenían que los miembros de una sociedad eran individuos maduros y responsables, ciudadanos “omnicompetentes” capaces de asumir posturas y actuar en consecuencia (en las urnas, por ejemplo) a partir de la información que les era servida por los medios: la teoría de la *aguja hipodérmica*. La noción de que hay un público que se moviliza a partir de ciertos hechos es una abstracción. El único público significativo es aquel directamente en contacto con los hechos.

Lippmann llegó a la conclusión de que la cultura impone estereotipos que los individuos asimilan puesto que dan seguridad en un mundo que de otra manera sería amenazante. Y de ahí dedujo que en lo que respecta al proceso de toma de decisiones, estos estereotipos determinan nuestro juicio del mundo, de tal suerte que las percepciones del ciudadano medio sobre los hechos que afectan a la sociedad pueden en realidad ser verdades a medias, y lo que cree datos *duros*

⁵ LIPPMANN, Walter: *Public Opinion*, Free Press Paperbacks, New York, 1997.

no más que juicios que pasan por el tamiz de sus estereotipos y prejuicios, lo que explicaría que mientras que casi todos están dispuestos a aceptar que hay más de un punto de vista ante ciertos asuntos, casi nadie piensa que haya dos versiones de lo que uno asume como la realidad.

En el ejemplo de un conflicto social (una movilización violenta para destituir a los poderes establecidos, por ejemplo) el público *real* estaría integrado por los militantes de las diversas organizaciones en movilización, los miembros de los gobiernos local y nacional responsables de la solución del conflicto y eventualmente las fuerzas del orden. El resto de la población, informada a través de los medios, fija una postura ante los eventos a partir de su propio conjunto de creencias y valores reforzada por los medios que no entran en conflicto con su visión particular del mundo, pero no necesariamente se moviliza en un “movimiento de opinión pública” que sea el motor de las acciones que los actores involucrados tomen en el movimiento. A este público externo Lippmann lo llamó “El público fantasma”. Es equivocado creer que esta es una fuerza real en materia de asuntos públicos. Y si esto es cierto, entonces los problemas de la democracia no se corrigen con “más democracia” (p.ej. más participación electoral), sino con la transformación de las instituciones públicas.

De las imágenes a las agendas

En aquel momento de entreguerras el libro de Lippmann fue recibido con ambivalencia. Los estudios -y por lo tanto el conocimiento de los procesos sociales- tenían como principal referente el ideal democrático de los clásicos de la antigüedad. Se suponía que el ciudadano, el individuo integrante de la *polis*, tendría un conocimiento de primera mano de los asuntos sobre los cuales debería tomar una decisión a través del voto. El problema ya entonces es que la máxima aristotélica de que el hombre es por naturaleza un animal político y por lo tanto los asuntos públicos, los de la *polis*, son consustanciales a la existencia humana, tiene una aplicabilidad sólo teórica en las poblaciones modernas, muy alejadas de la sociedad pequeña y homogénea -en lo cultural, en lo económico y en lo ético- de las ciudades de la Grecia antigua. En nuestras sociedades, con la posible

excepción de algún cantón suizo, la mayoría de la gente es convocada a pronunciarse sobre asuntos de los que tiene un conocimiento de segunda mano y acerca de los cuales, por añadidura, aplica el tamiz de su condición étnica, económica, racial y social.

Otro ejemplo servirá para ilustrar el punto. ¿Cuál podría ser la postura de una ciudadanía responsable y consciente pero heterogénea llamada a un referéndum sobre el camino a seguir, por ejemplo, para participar o no en una alianza militar regional? Necesariamente la que no entre en conflicto con los valores, creencias y prejuicios previos de cada quien. El mundo se ha vuelto demasiado complejo para que un individuo pueda tener a mano toda la información relevante para tomar decisiones informadas. En esto somos como los habitantes de la cueva de Platón, testigos de sombras y perfiles e ignorantes de la realidad más allá de nuestro campo de visión.

Lippmann llegó a la única conclusión posible: la prensa no puede suplir a las instituciones políticas. Mejorar los sistemas de recolección y presentación de las noticias no es suficiente, pues verdad y noticia no son sinónimos. La función de la noticia es resaltar un hecho o un evento. La de la verdad, sacar a luz datos ocultos. La prensa, en una de las más afortunadas metáforas de Lippmann, es como un faro cuyo haz de luz recorre incesantemente una sociedad e ilumina momentáneamente, aquí y allá, diversos episodios. Y si bien este es un trabajo socialmente necesario y meritorio, es insuficiente, pues los ciudadanos no pueden involucrarse en el gobierno de sus sociedades conociendo sólo hechos aislados.

Desde la aparición de *Opinión pública*, el papel que juega la prensa al interior de las sociedades y frente a las instituciones ha sido analizado por numerosas escuelas, entre ellas la de los “efectos limitados”, según la cual el poder persuasivo de los medios está condicionado por factores sociales, culturales o psicológicos; la de la cultura de masas que supone una adecuación de los medios a los fines; la de la manipulación comunicacional; otras basadas en la cultura del imperialismo o en la cultura popular; las que pretenden explicar cómo el individuo procesa los mensajes masivos; la teoría de la recepción, etcétera.

En el 2004 apareció *Setting the Agenda (Fijando la agenda)*, la continuación de la investigación de McCombs y Shaw de 1972, en donde McCombs sintetiza cientos de investigaciones llevadas a cabo en diversas partes del mundo sobre esta vertiente teórica.

Tanto la influencia de los medios de comunicación en el establecimiento de los tópicos acerca de los cuales pensar como también las posteriores consecuencias sobre las actitudes, opiniones e incluso conductas, constituyen las preocupaciones básicas que atañen a la teoría de la fijación de agendas y son analizadas a lo largo de la obra. Con todo su atractivo y novedad, sin embargo, la teoría ha sido sometida a críticas y revisiones, como las que Murano expone:

Russell Neuman señala que la teoría de los efectos de agenda fue sometida a seis grandes revisiones críticas: 1) algunos autores consideraron que la evaluación efectuada por McCombs y Shaw de la asociación existente entre los contenidos de la prensa y la importancia atribuida por los electores a los temas políticos no dirimiría la cuestión central de si los medios conducen a la opinión pública o, por el contrario, es la opinión pública la que lidera la agenda de los medios. Esos críticos insisten en que se requería de datos históricos, de series cronológicas que cubran grandes períodos, para resolver ese problema causal; 2) en segundo lugar, se argumentó que tanto los medios como el público actúan frecuentemente respondiendo a causas exógenas, generadas por el mundo “real”, que afecta tanto a los medios como al público; 3) se planteó también qué medios - especialmente la TV y la prensa escrita- son más significativos en la determinación de la agenda pública; 4) otros autores examinaron el problema de qué tipos de receptores son más influenciados por el efecto de determinación de la agenda; 5) también se estableció una distinción entre los hechos “obstrusivos”, aquellos acerca de los cuales los sujetos pueden tener una experiencia personal, “de primera mano” -como el incremento de precios minoristas- y los “no obstrusivos”, cuyo conocimiento dependería exclusivamente de los medios -como una crisis de gabinete y 6) otro tema de relevancia fue la identificación de ciclos de

interés por parte del público (no de la prensa) formulada por Downs, quien formuló la hipótesis de que la popularidad de los *issues* atraviesa generalmente cuatro etapas: a) una etapa preproblemática, es decir cuando el tema de referencia sólo interesa a un puñado de individuos y no tiene cabida en la prensa; b) la etapa de descubrimiento del problema; c) una meseta o *plateau*, que corresponde a un período de declinación del interés y, por último, d) una etapa postproblemática: el problema desaparece del centro de atención del público y de la prensa quedando en estado latente, relegado a un segundo plano, a la espera de ingresar en un nuevo ciclo⁶.

Una de las funciones de los medios consiste en socializar a las audiencias para que acepten la legitimidad del sistema político de su país. Conducirlos a aceptar los valores sociales predominantes, dirigir sus opiniones para que no socaven sino que apoyen las metas oficiales de política interior y exterior, y disuadirlos de una participación activa en política mediante la persuasión de que esta, la política, es el terreno de especialistas y líderes comprometidos con el bien común.

En este contexto, los medios operan cual correas transmisoras de los valores del *establishment* para profundizar la creencia compartida de que el sistema político es bueno para la sociedad y que las instituciones gobernantes y los funcionarios poseen y ejercen correctamente el poder. La socialización política es el proceso por el cual los miembros de la sociedad adquieren normas, actitudes, valores y creencia políticas⁷.

En esta labor de pedagogía política el uso de los símbolos es imprescindible. Los símbolos permiten lograr la unidad y la flexibilidad del electorado alrededor de una propuesta sin el requisito necesario del consenso⁸. La lucha entre las fuerzas del bien y las fuerzas del mal, nosotros y ellos, la

⁶ MURANO... *Modos...* op. cit.

⁷ PALETZ, David L. & Entman, Robert M.: "Aceptar la legitimidad del sistema", *Media Power Politics*, The Free Press, Chicago, 1981.

⁸ LIPPMANN... *Public...* op. cit.

democracia y la dictadura, se encauza mediante símbolos fácilmente reconocidos y digeridos por las masas. En una campaña electoral mexicana el tema del aumento al transporte urbano se coloca a la altura de los valores que Juárez defendió en su gobierno itinerante y por cuya vigencia mucha sangre se derramó durante la Revolución.

Al mantener en la conciencia colectiva ciertos temas, los medios les dan vigencia y orientan la discusión y la reflexión del electorado. Pero esta socialización funciona en dos sentidos y está vinculada al conjunto de valores, creencias y prejuicios de las audiencias⁹. Cuando a mediados de 1972 la prensa introdujo y mantuvo Watergate en las noticias, la agenda pública no incorporó el tema de manera inmediata o significativa. En el caso de Vietnam, al comienzo del conflicto la opinión pública no sólo no estaba en contra, sino que parecía muy complacida por la firmeza del gobierno frente a la intransigencia norvietnamita¹⁰. Cuando las circunstancias sociales y políticas de Estados Unidos cambiaron y se extendió por el país la noción de que el gobierno de Nixon había mentado sistemáticamente, la opinión pública fue más receptiva y entonces la prensa sí pudo insertar en la agenda pública los temas tanto de Watergate como de Vietnam.

Evolución de la fijación de agenda

Valbuena (s/f) identifica las cuatro fases a través de las cuales McCombs llega a su teoría de la fijación de agendas:

Investigaron a 100 votantes indecisos durante la campaña electoral de 1968 en Chapel Hill; 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.

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ TUCHMAN, Barbara W.: *Practicing History*, Ballantine Books, New York, 1981.

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.

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

El gran paso estuvo en transformar la FA de variable independiente en variable dependiente. En lugar de «¿quién establece la agenda pública?», [pasaron a preguntarse] «¿quién establece la agenda informativa?». Así es como extendieron la agenda a todo el proceso de la comunicación.

Las diversas agendas

Como otros modelos de análisis de medios, la FA ha sido interpretada y reinterpretada por diversos investigadores, y como suele suceder, han aparecido inconsistencias y debilidades en casos particulares, producto de la creciente complejidad que con el paso del tiempo la misma teoría ha adquirido. Hay veces que un buen sistematizador explica más claramente una teoría que el mismo autor. Quizá por ello un *regreso al origen* o la aplicación de una síntesis permita la mejor utilización de la herramienta para los fines de este trabajo¹¹.

El modelo de cinco componentes de la agenda pública propuesto por Zhu en el contexto de un escenario de suma cero en donde si un grupo de interés sube

¹¹ VALBUENA de la Fuente, Felicísimo: *Teoría de la fijación de la agenda (Agenda – Setting)*. Documento sin fecha. Facultad de Ciencias de la Información. Universidad Complutense. Este autor recuerda que 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.

es a costa de otro, es de utilidad para el análisis del caso que ocupa a este trabajo:

- Agenda de los grupos de interés: los asuntos que varios grupos de interés promueven.
- Agenda de los medios: la prominencia de estos temas en la cobertura de las noticias.
- Agenda de los integrantes de la audiencia: la importancia que estos dan a los temas.
- Agenda de los legisladores: la preferencia que les otorga cada legislador.
- Agenda de política: la prioridad que la mayoría o todos los legisladores acuerdan conceder a los temas¹².

Una vez definidos así los términos, Zhu se aparta de las tinieblas de otros autores y centra el estado de la cuestión directamente: mientras la FA 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 enmarcar que realizan los medios¹³.

El mérito de Zhu es haberse dado cuenta de que la idea del juego de suma-cero estaba comprendida en los diseños de investigación sobre FA, pero nunca se había enunciado explícitamente [...] 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 la suma cero, es la norma predominante. Puestas así las cosas, tenemos varias agendas compitiendo por la atención de los auditorios. No sólo luchan los interesados dentro de cada agenda, sino las diversas agendas entre sí¹⁴.

¹² ZHU, Jian-Hua: "Issue Competition and Attention Distraction: A Zero-Sum Theory of Agenda Setting", en *Journalism Quarterly*, invierno, 1992.

¹³ Valbuena, Zhu, op. cit.

¹⁴ *Ibid.*