

# *La construcción de la agenda de poder*

Gerardo L. Dorantes\*



## Resumen

El poder constituye el tema central de muchos estudios de las ciencias políticas para comprender las distintas formas de la democracia. Los procesos de fijación de las agendas (mediática, pública y política) involucran el uso del poder individual y colectivo. El estudio de la construcción de la agenda política se enfoca el estudio del poder de los temas, una investigación más específica que el tema del poder. El objetivo de este trabajo es hacer un repaso actualizado de las formulaciones y del proceso de estructuración de la agenda a partir de sus tres tradiciones dominantes de investigación: el establecimiento de la agenda pública y, sobre todo, la construcción de la agenda política. La pregunta crucial sería si el proceso de construcción de la agenda conlleva a la solución de los problemas sociales más relevantes, promoviendo el cambio social y manteniendo la estabilidad del sistema político.

## Abstract

The power constitutes the central theme of many studios of Political Science to understand the different forms of democracy. The processes of laying down the agendas (mediatic, public and political) involve the use of individual and collective power. The study of the construction of the political agenda is focused on the study of the power of the subjects, a more specific investigation than the subject of power. The aim of this paper is, then, to do a present review of the formulations and of the process of structuring the agenda starting from the three dominant traditions of research: the establishment of the public agenda, and above all, the construction that leads to the solution of the more relevant social problems, promoting a social change and keeping the stability of the political system.

**Palabras clave:** democracia, poder, agenda pública, agenda política, temas.

---

\* Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco Universidad, Deleg. Coyoacán, México, 04510.

## Introducción

● En qué medida los medios de comunicación y la llamada opinión pública influyen 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 categoría de *agendum*? Estas interrogantes constituyen cuestiones cruciales de investigación que motivaron la elaboración de este trabajo. Contestarlas permitirá, seguramente, reforzar los conocimientos en torno a la democracia moderna.

Más específicamente, en este artículo se pretende demostrar que una de las maneras para comprender la moderna democracia es el estudio de los procesos de construcción de las agendas políticas (*agenda-building*), mismos que arrojan luz sobre la relación entre los medios informativos, la opinión pública y las decisiones del gobierno. Dichos procesos constituyen una parte fundamental en la formulación de políticas públicas en las que se concede gran importancia al cambio social, a la participación popular y a la opinión pública.

Se analiza, además, el establecimiento de la agenda (*agenda-setting*), incluidas sus limitaciones teórico-conceptuales, como una cuestión crucial en el entendimiento de la democracia y su relación con la comunicación contemporánea. Se hace referencia, a su vez, y de manera específica, a la agenda política, variable mayormente dependiente de las agendas mediática y pública cuyos contenidos y dinámicas son necesariamente interdependientes y se inscriben en el contexto social, económico y político en el cual se encarnan (entorno, por cierto, dinámico y cambiante).

Bajo esas condiciones, el propósito central de este trabajo consiste, pues, en profundizar en el conoci-

miento del papel que los medios masivos y los públicos relevantes representan en la conformación del contenido de las decisiones gubernamentales, es decir, de la agenda del gobierno.

Para ello, se parte de la premisa de que la teoría democrática clásica se sustenta en, por lo menos, dos expectativas: el derecho de todos a participar en la determinación del tipo de asuntos que debe abordar el gobierno (al hacerlo de esta manera, se activa el interés general en los asuntos políticos logrando con ello elevar a rango de agenda política diversos temas, incluidos aquellos defendidos por grupos excluidos de la vida pública. El éxito de esta agenda, a su vez, tiende a depender, en buena medida, de la movilización y conservación de un clima de apoyo en la opinión ciudadana). Y la idea de que el desarrollo de los medios masivos permite que las decisiones políticas lleguen, de múltiples maneras, al público, hecho que coadyuva a definir el establecimiento jerarquizado de los asuntos públicos.

El escrito se inicia con un breve repaso de las definiciones conceptuales del proceso de estructuración de la agenda a partir de sus tres dimensiones 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*), así como de sus nuevos hallazgos durante la década pasada conocidos como “segundo nivel de agenda”. No se trata de elaborar nuevas hipótesis en la materia de estudio, sino únicamente organizar las existentes y, en todo caso, evaluar qué formulaciones o grupos de ellas pueden ser útiles para comprender el proceso de elaboración de una agenda de poder.

## La noción de agenda

Un punto en el que coincide la gran mayoría de quienes se han dedicado al estudio de la política, consiste en que las decisiones en este ámbito requieren de una importante base consensual, ora entre grupos ora

entre ciudadanos comunes pero, sobre todo, entre los directamente afectados por el curso de acción elegido. Entender la política en cuestión, por lo tanto, se convierte en condición fundamental para impulsar temas a la

agenda, satisfacer las demandas sociales más sentidas y, en consecuencia, mantener la estabilidad del sistema de presión.

Cada sistema social debe tener una agenda si desea dar prelación a los problemas que se le presentan y 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: su agenda.

Everett Rogers y James Dearing consideraban ya en su momento que una manera para entender la democracia moderna era mediante el estudio de las *agendas* (definidas éstas como “los temas que son observados en un momento dado y colocados en orden de importancia”),<sup>1</sup> es decir, de los medios, del público y de la política ya sea que se tratara de los medios informativos, de la audiencia o de quienes tomaban las decisiones políticas.

El término *agenda-setting* es un producto de la investigación en comunicación en Norteamérica. 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”,<sup>2</sup> en detrimento de otros que no son mencionados o destacados por los medios. La idea central del proceso se resume en la clásica cita de Bernard Cohen: “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”.<sup>3</sup>

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”.<sup>4</sup> La agenda explica por qué 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 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, Peter Bachrach y Morton Baratz llegaron a sugerir 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*).<sup>5</sup>

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”.<sup>6</sup> Por *agenda de gobierno*, entonces, 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”.<sup>7</sup>

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 de un asunto.

Una condición para que un tema acceda a la agenda es que sea objeto de cobertura en los medios. Ello obliga a que el sistema informativo se convierta en uno de los espacios donde se escenifica la batalla por el acceso de un asunto a la agenda gubernamental. Bajo esas circunstancias, un tema puede concebirse como “un

<sup>1</sup> Everett M. Rogers y James W. Dearing, “Agenda-setting Research: Where Has It Been? Where is It Going?”, en James A. Anderson (ed.) *Communication Yearbook: Vol. 11*, Newbury Park, Sage, 1988, pp. 555-594 (p. 556).

<sup>2</sup> José Luis Dader, “La canalización o fijación de la agenda por los medios” en Alejandro Muñoz-Alonso y Ledo *et al.*, *Opinión pública y comunicación política*, Madrid, Eudema Universidad, 1992, pp. 294-316 (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”.

<sup>3</sup> B. Cohen, *The Press and Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1963, p.13

<sup>4</sup> J. W. Dearing y E. M. Rogers, *Agenda Setting*, prólogo de Steven H. Chaffee, Thousand Oaks, Sage-Reese, 1996, pp. 1-2.

<sup>5</sup> Peter Bachrach y Morton Baratz, *Power and Poverty*, Nueva York, Oxford University Press, 1970, p.176.

<sup>6</sup> Roger W. Cobb, *et. al.*, “Agenda-building as a Comparative Political Process”, en *The American Political Science Review*, vol. 70, núm. 1, marzo de 1976, pp. 126-138 (p. 126).

<sup>7</sup> Luis Fernando Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994 (Antología de Política Pública, 3), p. 29.

problema social frecuentemente conflictivo, que recibe cobertura de los medios masivos”.<sup>8</sup>

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

La indagación temprana en comunicación originada al inicio de la década de 1920 en torno a la influencia de los medios informativos en la opinión de los ciudadanos, coincidía en que el papel de la prensa, más que persuadir, era informar. Posteriormente, se concluyó que los efectos de los medios eran limitados. Por ello, 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. Esta evidencia obligó a reorientar la investigación hacia la búsqueda de nuevos paradigmas que permitieran valorar con mayor certeza el fenómeno de los efectos de los medios masivos en la audiencia. El resultado significó que la investigación de los efectos cambiara de dirección

En consecuencia, a partir de los años 70, la investigación tradicional ha sido testigo del inicio y desarrollo de tres dimensiones o líneas de investigación en comunicación: 1) 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 comu-

nican a la sociedad la relativa importancia de varios temas y acontecimientos; 2) 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<sup>9</sup> e indagar, en última instancia, cuál es la estructura de poder que sustenta la elaboración de una política pública; 3) la fijación de la agenda de los medios y quién la establece. Aunque las tres extensiones se han concentrado en el estudio de la formación de la agenda, investigan agendas diferentes, como se verá más adelante.

Estos desarrollos partieron de un hecho patente: la gente aprende de los medios cuáles de los múltiples temas sociales son importantes y cuáles no lo son. De acuerdo con Kurt y Gladys Lang, “el foco de la indagación se apartó de los efectos de persuasión hacia los cambios en la relevancia de ciertos temas en el panorama político”;<sup>10</sup> 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*).

## Primera dimensión: el establecimiento de la agenda pública (*public agenda-setting*)

La idea de que la audiencia se conforma a partir de una familiaridad con la información que recibe, fue apunta-

da por William James en *Los principios de la psicología*<sup>11</sup> y desarrollada posteriormente por Walter Lippmann en

<sup>8</sup> J. W. Dearing y E.M. Rogers, *op. cit.*, p. 3.

<sup>9</sup> Los precursores modernos en este campo son Maxwell E. McCombs y Donald L. Shaw (“The Agenda Setting Function of Mass Media”, en *The Public Opinion Quarterly*, Vol. XXXVI, núm. 2, 1972, pp.176-187) y los científicos políticos Roger W. Cobb y Charles D. Elder (*Participation in American Politics The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1972. N.E.), quienes publicaron, casi de forma paralela, el resultado de sus investigaciones. (Versión castellana de esta última obra: *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*, México, noema, 1986).

<sup>10</sup> Kurt y Gladys Lang, “Watergate: An Exploration of the Agenda-building Process”, en Wilhoit G. Cleveland y Harold De Bock (eds.), *Mass Communication Review Yearbook. Vol 2*, Beverly Hills, Sage, 1981, pp. 447-468.

<sup>11</sup> William James, *Principles of Psychology*, Nueva York, Henry Holt, 1890. Versión castellana: *Principios de psicología*, trad. de Domingo Barnés, Madrid, Daniel Jorro, 1900, 2 vols. y *Principios de psicología*, trad. de Agustín Bárcena, México, Fondo de Cultura Económica, 1989. N.E.

su publicación seminal *Public Opinion*<sup>12</sup> al explicar el fenómeno de la “formación de las imágenes en nuestra cabeza”. Ambos coadyuvaron significativamente en ‘sembrar’ el concepto de “fijación de la agenda”. Bajo el argumento de que los medios masivos eran la principal conexión entre los acontecimientos del mundo y las imágenes que de esos eventos se fijan en nuestras mentes, sostuvieron la relación entre la agenda de los medios masivos y la agenda pública.

A su vez, el debate en torno al proceso de recolección de noticias planteado por Robert Park –al bautizar a los editores de los medios como “guardabarreras” (*gatekeepers*)– reflejó el hecho de que todos los acontecimientos recogidos por los periodistas, corresponsales y agencias pasaban por el filtro de aquéllos; los editores publicaban sólo los eventos que consideraban relevantes condenando al resto al olvido. Este poder de jerarquizar y segregar los temas presentados a la audiencia permitió a Park afirmar que “todos los días se asesinaba una enorme cantidad de noticias”.<sup>13</sup>

Por su lado, Harold Lasswell, a mediados de los 40, atribuyó a los medios masivos dos funciones fundamentales para la sociedad: la vigilancia y la correlación.<sup>14</sup> La primera se realizaba cuando los periodistas registraban la información del entorno y decidían qué eventos cubrir. La segunda se establecía entre las partes de la sociedad y su entorno a través de la comunicación, que sincronizaba 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 presentados por los medios de información fue planteada por la misma época por la Comisión para la Libertad de Expresión a través del *Reporte Hutchins*.<sup>15</sup> A este grupo de asuntos se le conoció posteriormente como la agenda de los medios (*media agenda-setting*).<sup>16</sup>

En otro estudio, referido a la campaña presidencial de Harry S. Truman en 1948, Paul Lazarsfeld, Bernard Berelson y William McPhee demostraron que quienes utilizaban los medios masivos más frecuentemente se encontraban en mejores posibilidades de señalar los temas de la campaña, que aquellos cuya exposición era menor.<sup>17</sup> A su vez, en otro de sus artículos, Lazarsfeld, conjuntamente con Robert Merton, atribuía la selección temática de los medios al resultado de la influencia de los grupos de poder y las grandes compañías, mismas que “ejercerían una sutil forma de control social” al adjudicarse el papel de indicar la relevancia de ciertos temas.<sup>18</sup>

Los Lang, por su lado, demostraron que los medios forzaban la atención hacia ciertos temas y construían la imagen pública de las figuras políticas, “ya que constantemente presentan objetos sugiriendo qué deben pensar sobre ellos los individuos, qué deben saber y qué deben sentir”.<sup>19</sup> En contraste, Joseph Trenaman y Dennis McQuail llegaron a sugerir que la gente pensaba acerca de lo que le habían dicho los medios, pero en ningún caso lo razonaban.<sup>20</sup> De manera más específica, Norton

<sup>12</sup> Walter Lippmann, *Public Opinion*, prefacio de Ronald Steel, Nueva York, Free Press, 1997 (1922). Texto disponible en línea, URL: <http://xroads.virginia.edu/~Hyper2/CDFinal/Lippman/contents.html> N.E.

<sup>13</sup> Robert E. Park, *The Immigrant Press and Its Control*, Nueva York, Harper, 1922, p. 328.

<sup>14</sup> Vid. Harold Dwight Lasswell et al., *Propaganda, Communication, and Public Opinion: A Comprehensive Reference Guide*, Princeton, Princeton University Press, 1946; H. D. Lasswell y Arnold A. Rogow, *Politics, Personality, and Social Science in the Twentieth Century; Essays in Honor of Harold D. Lasswell*, Chicago, University of Chicago Press, 1969. N.E. Cfr. Enric Saperas, *Los efectos cognitivos de la comunicación de masas*, Barcelona, Ariel, 1987.

<sup>15</sup> Nombrada así en honor a Robert Maynard Hutchins, quien fuera presidente (1929-1945) y rector de la Universidad de Chicago (1955-1951). En 1946, encabezó la comisión que lleva su nombre (*The Hutchins Comisión*, oficialmente denominada *Commission on Freedom of the Press*) y que estuvo integrada por renombrados académicos e investigadores del área (John M. Clark, John Dickinson, William E. Hocking, Harold D. Lasswell, Arthur M. Schlesinger y George N. Shuster). Su objetivo era el de estudiar la libertad de expresión en los Estados Unidos. Uno de sus grandes resultados fue el planteamiento de la “teoría de la responsabilidad social” de los medios de comunicación. N.E.

<sup>16</sup> J. W. Dearing y E. M. Rogers, *op. cit.*, p. 557.

<sup>17</sup> Paul Felix Lazarsfeld et al., *Voting. A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, Chicago, University of Chicago Press, 1954. N.E.

<sup>18</sup> P. F. Lazarsfeld y Robert K. Merton, “Mass Communication, Popular Taste and Organized Social Action”, en Lyman Bryson (ed.), *The Communication of Ideas: A Series of Addresses*, Nueva York, Institute for Religious and Social Studies, 1948, pp. 95-118. N.E.

<sup>19</sup> K. y G. E. Lang, “Some Observations on the Long Range Effects of Television”, (N.E.) en Sandra J. Ball-Rokeach y Muriel G. Cantor (eds.) *Media, Audience and Social Structure*, Beverly Hills, SAGE publications, 1986, pp. 271-279.

<sup>20</sup> Notado por J. L. Dader, *op. cit.* p. 297. Vid. Joseph Trenaman y Dennis McQuail *Television and the Political. Image*, Londres, Methuen, 1961. N.E.



Long no dejó de concebir a la prensa como “el motor que coloca la agenda territorial”,<sup>21</sup> puesto que es ella la que determina en gran parte qué estará hablando la gente, qué datos considera verdaderos y cómo piensa arreglar sus problemas.

Hoy en día, la mayoría de los investigadores en comunicación reconocen el mayor nivel canalizador de la televisión.<sup>22</sup> Tal es el caso de la serie de experimentos secuenciales de montaje realizado por Shanto Iyengar y Donald Kinder mediante un análisis longitudinal de encuestas nacionales. En el estudio, se demuestra 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.<sup>23</sup>

### *Una nueva hipótesis: efectos cognitivos más que persuasivos*

Hasta fines de la década de los 60, 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. Los resultados de las indagaciones realizadas por Maxwell McCombs y Donald Shaw (durante la campaña presidencial de 1972 en Chapel Hill, Estados Unidos) mostraron que los efectos de los medios sobre las personas, si bien no tenían un carácter persuasivo, si lo tenían a nivel cognitivo.<sup>24</sup> En otras palabras, y en contraste con la ley de los efectos mínimos, los investigadores 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”<sup>25</sup> sobre los efectos todopoderosos de los medios informativos.

Para demostrar que los medios influyen en los asuntos sociales y políticos de la comunidad, McCombs y Shaw evidenciaron una alta correlación entre la relevancia temática de la agenda de los medios y su correspondiente en la agenda pública.<sup>26</sup> Al averiguar la manera en que se erigían estas agendas, jerarquizando diversos temas de interés público, le dieron nombre a tal influencia: *establecimiento de la agenda*. Concluyeron que este efecto es más fuerte cuando se le relaciona con una alta exposición mediática, como es el caso de la televisión, siempre que exista una gran necesidad de orientación informativa por parte de las audiencias y el nivel de discusión interpersonal sea bajo. Este resultado, además, 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 identificó que la experiencia personal, la necesidad de orientación y los indicadores estadísticos de la realidad eran condiciones contingentes que afectaban el impacto del efecto *agenda-setting*<sup>27</sup> (aunque es indiscutible que los medios informativos influyen en el predominio de todos los temas para la mayoría de los seres humanos).

### *El establecimiento de la agenda*

Una de las razones principales del interés de los comunicólogos en el proceso del establecimiento de la agenda pública, es que ésta ofrece una alternativa para conocer los efectos de los medios masivos en las actitudes individuales y en el cambio en el comportamiento social.

Los primeros 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.<sup>28</sup> Además, los efectos dejan de considerarse puntuales, de-

<sup>21</sup> Citado en Werner J. Severin y James W. Tankard, *Communication Theories: Origins, Methods, Uses*, Nueva York, Hastings House, 1979, p. 253.

<sup>22</sup> K. y G. E. Lang, “Some Observations on the Long Range ... *op. cit.*”

<sup>23</sup> Shanto Iyengar y Donald Kinder, *Televisión y opinión pública: la información es poder*, México, Gernika, 1993.

<sup>24</sup> M. E. McCombs y D. L. Shaw, *op. cit.*

<sup>25</sup> Teoría que se refiere al efecto que los medios de comunicación tienen sobre la opinión pública, a través de la propaganda, a fin de manipularla para que apoye iniciativas políticas que, en situaciones normales, podrían ser, por lo menos, cuestionables. *Vid.* el texto clásico al respecto: *Propaganda Techniques in the World War I* (Cambridge, The MIT Press, 1971 (Nueva York, A. Knopf, 1927)), de Harold D. Lasswell. N.E.

<sup>26</sup> M. E. McCombs y D. L. Shaw, *op. cit.*

<sup>27</sup> G. Ray Funkhouser, “The Issues of the Sixties: An Exploratory Study in the Dynamics of Public Opinion”, en *The Public Opinion Quarterly*, vol. 37, núm. 1, 1973, pp. 62-75.

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

rivados de la exposición a cada mensaje, para plantearse acumulativos, asentados con el transcurso del tiempo y 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*).

El nuevo paradigma orientó a los investigadores hacia la manera en que la cobertura de noticias afectaba la relevancia de un tema, más que hacia el estudio de los efectos direccionales de los medios. La fijación de la agenda pública no es considerada, entonces, como resultado de la recepción de uno o muchos mensajes, sino como reacción al impacto agregado de un gran número de mensajes donde cada uno tiene un contenido diferente, aunque todos ellos traten 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 (encuadrar) una determinada noticia (*framing*), dando un sentido diferente de la realidad.<sup>29</sup> 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, este orden de prelación no es el único factor capaz de 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 llegó a la conclusión de que el conocimiento en la materia era hasta entonces parcial, asistemático, desestructurado y discontinuo por lo que sus conclusiones no permitían de manera satisfactoria explicar el papel de la opinión pública en el proceso de elaboración de políticas debido, en gran medida, a que no era posible asegurar “cómo, por qué y cuándo”<sup>30</sup> se daba esa influencia. Lo anterior se sumaría al desconocimiento de las

causas por las que algunos asuntos nunca son objeto de discusión pública, en tanto 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 sobrevalorado. El mismo Cohen pudo aceptar que los procesos sociales también afectaban el juicio público, entre otras razones porque las conversaciones interpersonales y la opinión de ciertos líderes influían de manera importante en la apreciación de la gente. Los medios masivos, en consecuencia, 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 con relación al 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 contrastar la información publicada; la homogeneidad o diversidad temática de cada medio; la credibilidad de la fuente y la naturaleza de los temas difundido, ya sean rutinarios o excepcionales.<sup>31</sup>

La existencia de esos elementos contingentes en la comunicación mediática pareciera dejar despejado 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 a 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. Esta conclusión daría pie para que, en los años 80, 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*.

<sup>29</sup> Para conocer el concepto de *encuadre*, vid. M. E. McCombs y Salma Ghanem, “The Convergence of Agenda-setting and Framing”, en Stephen D. Reese et al. (eds.), *Framing Public Life: Perspectives on Media and Our Understanding of the Social World*, New Jersey, Lawrence Erlbaum, 2003, pp. 67-82.

<sup>30</sup> Bernard Cohen, *The Public's Impact on Foreign Policy*, Lanham, University Press of America, 1983, p.4.

<sup>31</sup> J. L. Dader, *op. cit.*, pp. 307-309.

## 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 cuerpos de interés son los candidatos a puestos de elección popular.<sup>32</sup>

Cada objeto, asegura McCombs, comprende numerosos atributos, es decir, “las características y propiedades que completan su imagen”.<sup>33</sup> El atributo, en palabras de agenda, es un término genérico que engloba

toda la gama de propiedades y rasgos que caracterizan a un ente. 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*.<sup>34</sup>

En esas circunstancias, si 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 éste el que corresponde a un tema, un asunto o una persona.<sup>35</sup>

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

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*.

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. La construcción de la agenda es la primera etapa del proceso de hechura de las políticas públicas. Su naturaleza y resultados están determinados por los asuntos en disputa y sus definiciones y redefiniciones consecuentes, 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.

Es, en opinión de Barbara Nelson, el camino por el cual 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”.<sup>36</sup>

Por su parte, al preguntarse la razón por la que un problema alcanzaba una posición relevante en la agenda institucional, John Kingdon encontró la razón por la cual 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”,<sup>37</sup> 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, había sido escaso puesto “que se ha limitado a estudiar

<sup>32</sup> El concepto de objeto, u objeto de actitud, se entiende como esa cosa hacia la que dirigimos nuestra atención.

<sup>33</sup> M. E. McCombs, *Estableciendo la agenda: el impacto en la opinión pública y en el conocimiento*, Barcelona, Paidós Comunicación, 2004, p. 138.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 139.

<sup>35</sup> Cfr. M. E. McCombs et al., *Communication and Democracy: Exploring the Intellectual Frontiers in Agenda-setting Theory*, Mahwah, NJ., Lawrence Erlbaum, 1997 (Lea's Communication Series).

<sup>36</sup> Barbara J. Nelson, “Setting the Public Agenda: The Case of Child Abuse”, en Judith May y Aaron Wildavsky (eds.), *The Policy Cycle*, Beverly Hills, Sage, 1978, pp. 17-41. Publicado en castellano en L. F. Aguilar Villanueva, *op. cit.* Consúltese también, Harold Leonard Nieburg, “Violence, Law and the Informal Polity”, en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 13, núm. 2, junio de 1969, pp. 192-209.

<sup>37</sup> John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984, p. VII.



a quiénes influyen en las decisiones estratégicas y la manera en que lo hacen”.<sup>38</sup> En opinión de Luis Aguilar, “en la política más que en las políticas”.<sup>39</sup>

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, afirmarían Roger Cobb y Charles Elder, 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”.<sup>40</sup> 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 por su posición política, influencia y 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 auto-excluidos del escenario político, han logrado atraer la atención a sus demandas por parte de quienes toman las decisiones, mismos que muchas veces han tenido que hacer concesiones para deslizar la parcialidad existente al interior del sistema que opera en favor de unos grupos en detrimento de otros.

Desde finales de la década de los 60, Elmer Schattschneider había observado que casi todas las formulaciones teóricas acerca de la política se relacionaban con la cuestión de quién podía tener influencia en el sistema político y quién quedaba exceptuado del mismo. Aseguraba que de continuar la estrecha par-

ticipación en la selección de alternativas políticas que se llevaba a cabo en el conjunto social, se reforzarían las tendencias en la dirección de la estructura social y, a la larga, perjudicaría su estabilidad. Se percataba, de tal suerte, que al limitarse el acceso a la arena de conflicto sólo a los grupos legitimados o previamente reconocidos como actores sociales, se corría el riesgo de que los grupos descartados llevaran a cabo acciones extralegales para forzar su ingreso a lo que denominó el “sistema de presión”, caracterizándolo como la política de pequeños grupos.<sup>41</sup>

Cobb y Elder advirtieron que los resultados de la indagación sistemática a partir de los años 50 revelaron que los estándares y requisitos necesarios para la evolución de los sistemas democráticos no fueron cumplidos por ninguna democracia occidental, concretamente en cuanto a la participación del público en la toma de las decisiones que afectan a toda la sociedad. Criticaban que algunos estudiosos de la ciencia política clásica persistieran en la idea de que en tanto la participación popular se limitara a los procesos electorales se aseguraba la estabilidad y el funcionamiento eficiente de un sistema democrático.

La teoría de grupos, recordaban estos autores, formulaba entonces que el funcionamiento estable de un sistema democrático debía incorporar algunos de los siguientes requisitos: un pluralismo social (diversas elites en competencia por la asignación de posiciones y recursos); un consenso básico sobre las reglas de la contienda democrática y elecciones que permitieran la participación ciudadana en la selección de sus gobernantes.<sup>42</sup> Agregaban, sin embargo, que esas solas condiciones ya no eran suficientes para mantener la funcionalidad del gobierno en tanto que éste no reconociera la necesidad de una más amplia y activa participación política de los ciudadanos. Por lo tanto, las cuestiones de estabilidad y toma de decisiones del gobierno se volvieron fundamentales en tanto que los recursos sociales estaban distribuidos de manera inequitativa y en muchos casos se tendía a ensanchar esa irregular asignación.

La principal objeción a la teoría pluralista consistía en que al desarrollar únicamente el aspecto descriptivo

<sup>38</sup> *Ibid.*, p.1.

<sup>39</sup> L. F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, (Antología de Política Pública, 2), p. 16.

<sup>40</sup> R. W. Cobb y C. D. Elder, *op. cit.*, p. 13.

<sup>41</sup> Elmer Eric Schattschneider, *El pueblo semisoberano: la democracia norteamericana vista por un hombre práctico*, México, UTHEA, 1967, p. 48.

<sup>42</sup> R. W. Cobb y C. D. Elder, *op. cit.*, p. 14.

de las democracias, ésta promovía el conservadurismo social, atemperado por modestos cambios incrementales, ya que no proporcionaba lineamientos para el cambio ni dirección para la acción política lo que la convertía en poco más que una racionalización para el *status quo*. Desde esta perspectiva, los conflictos y los movimientos sociales fueron considerados como perversiones y no como parte normal de la vida política o como uno de los motores reconocidos del desarrollo social democrático. Esta postura condenaba de hecho la ciencia política a no entender, desde sus parámetros, las necesidades reales de la sociedad en épocas de crisis o de conflictos.

Es por ello que Kenneth Keniston afirmaría, en referencia a los diversos movimientos estudiantiles de finales de los 60, 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 significaba nada, incluso, sostendría, “falla en reconocer sus intereses, ya que los teóricos modernos sugieren que la democracia participativa 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”.<sup>43</sup>

A las consideraciones anteriores, Peter Bachrach y Morton Baratz agregaron que el modelo democrático pluralista había fallado al no apreciar el grado en que aquellos que detentan el poder son capaces de excluir ciertos asuntos y problemas de la agenda.<sup>44</sup> En consecuencia, la política no era como plantea Lasswell, en términos de quién obtiene qué y cómo, sino quién se queda fuera, cuándo y cómo. Con esta crítica, estos estudiosos introdujeron el concepto de *no toma de decisiones*, al que le otorgarían igual relevancia que a su contrario.

Esas condiciones llevaron a Cobb y a Elder a concluir que el pensamiento democrático clásico soslayaba cuestiones relevantes como las implicaciones de la participación social para el individuo, el fenómeno de la no toma de decisiones y, fundamentalmente, el problema de la violencia, a la que situaban como una desviación más que como instrumento político de la evolución social. Es por eso que ese cuerpo teórico fue considerado incapaz de explicar las premisas para la mayor concurrencia en la construcción de la agenda

gubernamental. A raíz de tales consideraciones, la formación de la agenda fue analizada a la luz de los procesos sociales y su vinculación con la toma de decisiones gubernamentales.

La formulación teórica de Cobb y Elder se fundamentaría en cuatro observaciones de naturaleza variable: 1) “la distribución de influencia y acceso a las decisiones políticas tiende a favorecer a unos en detrimento de otros”; 2) “el rango de asuntos y alternativas de decisión está restringido por la capacidad limitada de procesamiento del sistema político”, así como por el hecho de que a toda organización política le es favorable explotar algunas clases de conflicto y suprimir otras, consecuentemente la atención del gobierno se centra en los asuntos representados por las fuerzas políticas legitimadas, es decir, las que aparentemente mantienen el equilibrio del sistema; 3) “la inercia del sistema vuelve extremadamente difícil modificar la tendencia prevaleciente a resolver, y no siempre, sólo los asuntos calificados como legítimos”, de acuerdo con los intereses del sistema político vigente, intereses que pueden estar dispuestos a cambiar y a considerar asuntos y demandas previamente excluidos únicamente bajo la amenaza o el uso de la violencia; y 4), quizás la consideración más relevante en cuanto al proceso de construcción de la agenda, “los procesos pre-políticos o predecisivos representan el papel más crítico en la determinación de los asuntos que el sistema habrá de considerar”, así como la elección de alternativas correspondientes.<sup>45</sup>

En consecuencia, lo que sucede en los consejos de toma de decisiones de las instituciones formales del gobierno puede ser poco más que reconocer, documentar y legalizar los resultados momentáneos de una lucha continua de fuerzas en la matriz social más extensa.

### *Una óptica renovada*

Las cuatro observaciones mencionadas sirvieron de base para que sus autores plantearan la pregunta crucial: ¿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?

<sup>43</sup> Kenneth Keniston (“You Have to Grown Up in Scarsdale to Know how Bad Things Really Are” en *The New York Times Magazine*, abril 27 de 1969, p.127) citado en *ibid.*, p. 19

<sup>44</sup> P. Bachrach y B. Morton, *op. cit.*, p.176.

<sup>45</sup> *Cfr.* R. W. Cobb y C. D. Elder, *op. cit.*, pp.21-22.

Para responder a ello, Cobb y Elder elaboraron un modelo teórico mediante el cual pudieron explicar cómo las contiendas políticas entre los grupos de interés al interior de un sistema político lograban 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 que se tratara. Esta aproximación –alterna a la teoría clásica y denominada *perspectiva de la construcción de la agenda*– alertaba sobre la importancia de los procesos políticos predecisivos escenificados en el, llamado por Harold Nieburg, “sistema político informal”,<sup>46</sup> para determinar lo que ocurría en la etapa decisiva y anticipar los posibles resultados. Estos 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. Este acercamiento, 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”<sup>47</sup> y por ende, del sistema social vigente

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.

Al conjunto de sus formulaciones, Cobb y Elder le asignaron una capacidad empírica más viable que la de la teoría democrática, ya que brindaba una mejor y más realista visión de la política en tanto que constituía una exposición descriptiva de las diversas democracias en operación. Si bien retomaron el problema clásico de la configuración del poder, a diferencia de aquel cuerpo teórico ya no lo relacionaron con la influencia sobre las decisiones, sino más bien con el influjo sobre el nivel adjudicado a las alternativas disponibles para la solución de un problema social.

Esta renovada óptica pudo abordar la cuestión del papel que juegan los crecientes grupos tradicionalmente excluidos del juego político, que cada día toman más conciencia y se vuelven más capaces de cristalizar sus objetivos en propuestas claras pretendiendo su acceso a

la agenda política. Desde esta perspectiva, se insiste en la necesidad de generar los mecanismos que amplíen el concurso social en los procesos políticos al enfatizar el papel que los diversos públicos pueden representar en la conformación del contenido de las decisiones gubernamentales. En fin, permitía, a juicio de sus autores, una mayor participación social que la sugerida por la teoría moderna de la democracia ya que ampliaba el rango de influencias reconocidas en el proceso de formulación de políticas públicas.

Así las cosas, la mayor concurrencia en el proceso de estructuración de la agenda puede asegurar mejor la estabilidad del sistema que la simple, aunque importante y necesaria, participación electoral al reflejar con mayor precisión las expectativas del conjunto social. Además, al no aceptar el estado de las cosas como la base necesaria de las transformaciones del sistema, permite enfrentar con mayor eficacia los desafíos del cambio social al proporcionar una mejor comprensión de la razón por la cual los grandes avances ocurren bajo condiciones de extensa movilización popular o crisis políticas.

### *Patrones de acceso a la agenda*

En un esfuerzo teórico, Roger Cobb y sus colegas 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, 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.<sup>48</sup>

Estos autores identificaron cuatro etapas que delineaban la carrera de un asunto hacia la agenda política: *iniciación, especificación, expansión y entrada*, procesos que aparecían, a su vez, en los tres modelos de construcción de agenda –de *iniciativa externa*, de *movilización* y de *iniciativa interna*–<sup>49</sup> con los que se 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.

<sup>46</sup> H. L. Nieburg, *op. cit.*

<sup>47</sup> R. W. Cobb y C. D. Elder, *op. cit.* pp. 23-24.

<sup>48</sup> Roger W. Cobb *et al.*, *op. cit.*, pp. 126-138.

El modelo de *iniciativa externa* indica los asuntos relevantes que se promueven al interior de ciertos grupos no gubernamentales logrando su expansión a la agenda pública para acceder, luego, a la agenda política. En la fase de *iniciación*, el grupo promotor articula un agravio en términos muy generales, que se transforma en demandas específicas, creando 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. El riesgo para el grupo original es que al expandirse pierdan el control, debido a la intervención de grupos más fuertes y en ocasiones más radicales. Por ello, el obtener un estatus formal de agenda no necesariamente significa que la decisión final de las autoridades vaya en la dirección que sus promotores desean.

Este paradigma es el que predomina en sociedades más plurales e igualitarias. Los elementos básicos de la estrategia en la aplicación de este modelo son: la asociación de los temas con símbolos emocionales para suscitar una reacción favorable del público en general y de los públicos particulares de interés; la amenaza o el uso de la violencia; sanciones institucionales como la retención de votos, dinero, trabajo o estudios y las alianzas con grupos de interés o negociadores profesionales.

El modelo de *movilización* arranca cuando los líderes políticos requieren el apoyo del público para orientar 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. El problema crucial reside en mover el asunto de la agenda formal a la agenda pública, pues si se presenta la oposición de un grupo apoyado por el público de atención pueden venirse abajo los esfuerzos de movilización. Este modelo es más probable que aparezca en sociedades más jerárquicas o elitistas así como en aquellas en que se atribuye un gran poder a los líderes políticos, enfatizando la distancia entre ellos y su comunidad. Las estrategias básicas para su aplicación dependen de la estructura organizacional y de la capacidad de negociación de los líderes políticos con los representantes de los diversos grupos de las diferentes ideologías y posiciones en torno al tema en conflicto, así como de los recursos puestos en juego en

el proceso. El uso de símbolos de aceptación pública asociados con los temas en cuestión y las campañas de persuasión, son elementos familiares en las estrategias del modelo.

El modelo de *iniciativa interna* 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 general. El asunto se *expande* hacia los grupos elitistas para crear suficiente presión sobre quienes toman las decisiones para colocarlo en la agenda formal. Se presenta con gran frecuencia en sociedades caracterizadas por una gran concentración de riqueza y poder. Estas estrategias se dirigen a proporcionar recompensas tangibles para quienes apoyen sus propuestas. Las transacciones para obtener los apoyos necesarios se llevan a cabo en privado y con el uso frecuente de un lenguaje administrativo con apoyo documental.

### *Los actores y los procesos*

Diez años después de que aparecieron las formulaciones descritas, Kingdon estudió de manera empírica la manera en que ciertos problemas (*issues*) atraen la atención de los políticos y la forma como se generan las alternativas de solución. Exploró también 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 comprehensivo*<sup>49</sup> e *incrementalismo*<sup>51</sup> sólo respondían parcialmente a sus preguntas de investigación, Kingdon examinó entonces las formulaciones de Michael Cohen, James March y Johan Olsen –enmarcadas en el “modelo de cesto de basura de decisión organizacional” (*garbage can model*), también llamado de “anarquías organizadas”–, a partir de las cuales iniciaría la exposición de un paradigma explicativo del proceso por medio del cual la gente, dentro y alrededor del gobierno, establece las prioridades de la agenda formal.<sup>52</sup> Kingdon buscó

<sup>49</sup> Vid. *supra* el apartado “Tres dimensiones de investigación”, p. 80 y ss.

<sup>50</sup> Edward Quade, *Analysis for Public Decision*, 2ª ed., Amsterdam, The Rand Corporation, 1982.

<sup>51</sup> Charles Edward Lindblom, “The Science of ‘Muddling Through’”, en *Public Administration Review*, vol. 19, 1959, pp. 79-88.

<sup>52</sup> Michael D. Cohen *et al.*, “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, en *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1, marzo de 1972, pp. 1-25. Artículo disponible en línea, URL: <http://www.almaweb.unibo.it/cio/0.pdf> N.E.



así dilucidar 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, quizás de más fondo y urgencia, nunca reciben atención por parte de los responsables de tomar las decisiones.

Mediante su estudio (no sólo de las características en las que un problema se coloca en el orden del día gubernamental sino también de quienes seleccionan las alternativas de solución y la manera en que se procesan), elaboró el “modelo revisado” en la formación de la agenda, complementando y enriqueciendo las formulaciones precedentes. Ya en los inicios de la década de los 60, Schattschneider había anticipado que “la definición de alternativas era el supremo instrumento del poder”.<sup>53</sup>

En el esquema teórico de Kingdon, 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 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. Entre los principales factores que impactan en la agenda se encuentran: los sucesos políticos o de origen natural, los cambios tecnológicos relevantes, las variaciones en el estado de la opinión pública o ‘clima de los tiempos’, los resultados electorales, los cambios de administración y las modificaciones en la correlación

de fuerzas al interior de los cuerpos legislativos. 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 los *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 arena *política* es un importante impulsor para que diversos temas alcancen estatus de agenda o salgan de ella. Es la que juzga 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 arena destacan los cambios en la opinión pública, la movilización de grupos de interés que maniobran en el sistema social y las expectativas políticas de quienes toman las decisiones en su interior. Los tres sucesos se desenvuelven en sus correspondientes corrientes (*streams*) específicas de manera relativamente independiente para acoplarse en ciertos momentos cruciales; las soluciones se conjugan con los problemas y ambas se ajustan en tiempos políticos favorables.

El producto de esa conjunción constituye una *ventana de políticas* o una oportunidad de elección, término que Kingdon 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.<sup>54</sup> Generalmente, esta ventana de oportunidad suele abrirse durante los procesos políticos predecisivos, es decir, antes que el asunto llegue a las instancias formales de decisión.

<sup>53</sup> E.E. Schattschneider, *op. cit.*, p. 45.

<sup>54</sup> 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. J. W. Kingdon, *op. cit.*, pp. 173-174.

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

¿Quién establece la agenda mediática? ¿Los políticos, los ciudadanos o la prensa? No fue sino hasta principios de los años 80 que los estudiosos del tema trataron de responder a esta crucial pregunta. No bastaba con identificar la naturaleza y características del establecimiento de la agenda. Para avanzar en sus pesquisas, era además necesario identificar los diversos factores que la conformaban. 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 identificaron 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.<sup>55</sup> En este marco, los medios informativos más relevantes también influyeron en la elaboración de la agenda de otros instrumentos de comunicación de menor peso. Es el caso del *New York Times* o del *Washington Post*, en los Estados Unidos.

Entre los múltiples condicionantes de la agenda mediática, McCombs destacó 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 social.<sup>56</sup>

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.

#### *Interrelación entre agendas: el modelo de Dearing y Rogers*

El establecimiento de la agenda, proceso colectivo, continuo y con cierto grado de reciprocidad, comprende tres componentes principales así como las interrelaciones entre ellos: 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 sobresaliente, aumenta o disminuye en importancia en cada una de las tres agendas.

El esquema propuesto por James Dearing y Everett Rogers (fig. 1) sigue siendo útil para aproximarse al entendimiento del proceso de establecimiento de la agenda, el cual comprende la elaboración de las tres anteriormente mencionadas, concebidas como un proceso integrador.<sup>57</sup> 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 la tercera, debido a que su aspecto distintivo es la preocupación por la política, y por las políticas, como una respuesta a las dos primeras.<sup>58</sup>

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 sectionally*); es decir, analizando la jerarquía de los temas en donde se

<sup>55</sup> Cfr. Pamela Shoemaker y Stephen Reese, *Mediating the Message: Theories of Influences on Mass Media Content*, Nueva York, Longman, 1991.

<sup>56</sup> M. E. McCombs, *op. cit.*, p.191.

<sup>57</sup> E. M. Rogers y J. W. Dearing, *op. cit.*, p. 557.

<sup>58</sup> J. W. Dearing y E. M. Rogers, pp. 1- 2.

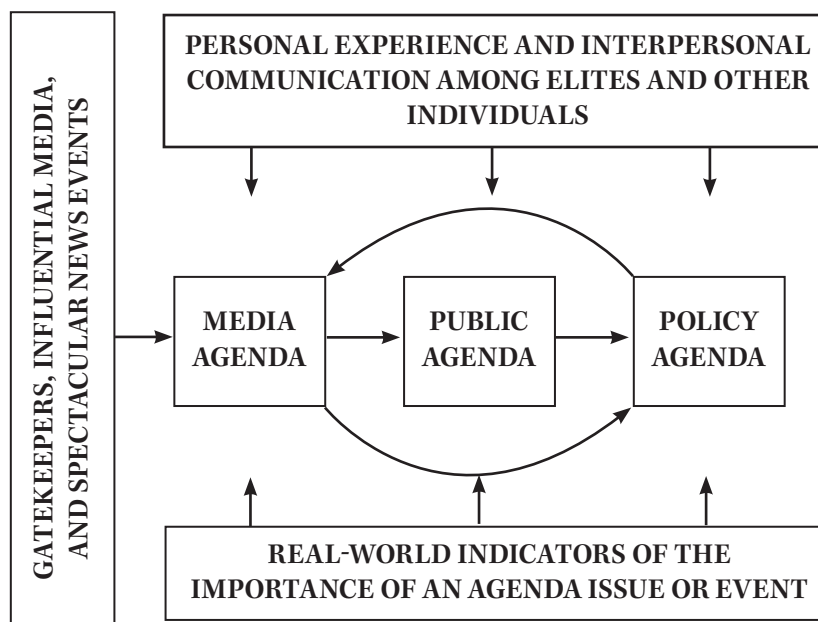
identifican los asuntos relevantes de la sociedad en un tiempo determinado y los que identifican la entrada y la salida de la agenda de un tema particular a lo largo de un periodo o mediante la investigación experimental con individuos de la audiencia.

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 a una muestra de individuos, en un momento dado, cuál es el problema nacional más acuciante.<sup>59</sup> Los estudios sobre

la agenda política utilizan diversos métodos para la recolección de información, que incluyen entrevistas en profundidad a diferentes miembros del gobierno, encuestas aplicadas a personas o líderes públicos y series temporales de análisis del comportamiento de las instituciones públicas.

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

Figura 1



Fuente: E. M. Rogers y J. W. Dearing, *op. cit.*

### De la agenda pública a la agenda política

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 la que reflexiona sobre el impacto de los medios en la opinión ciudadana.

Ello obedece, entre otras razones, a que la 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 aquella es, en gran medida, el resultado de estas últimas ya que "existen evidencias de que la opinión pública es la influencia dominante en la hechura de políticas públicas."<sup>60</sup>

<sup>59</sup> 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

<sup>60</sup> Cfr. Robert S. Erikson *et al.*, *Statehouse Democracy: Public Opinion and Policy in the American States*, Nueva York, Cambridge University Press, 1993.

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 con su concepto de la comunicación de dos pasos (*two step flow*), mediante el cual explicaron que las opiniones de una sociedad circulan primero en los medios masivos y posteriormente pasan al público, a través de los líderes de opinión.<sup>61</sup> Era de suponerse, entonces, que, una vez generalizada la percepción social en torno al tema en cuestión, se habrían creado las condiciones para que éste iniciara su camino hacia la agenda del gobierno. Sin embargo, esta lógica automática no necesariamente corresponde a la realidad.

Si el poder y sus relaciones son el objeto central de estudio de muchos científicos sociales, la agenda es, en última instancia, el resultado del juego de poder al interior de un sistema político. De aquí que algunos investigadores comenzaron a ocuparse de manera particular de 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.

Walter Lippmann, Robert Park, Gabriel Almond, James Davis, James Rosenau y Bernard Cohen, entre otros padres fundadores de los estudios en *agenda-setting*, concentraron sus investigaciones en el estudio del papel de los medios masivos en la formación de la opinión pública así como en la manera en que un tema accede a la lista de prioridades de un gobierno; es decir, la forma en que se construye la agenda política, “la que más que responder a diversos temas sociales, intenta institucionalizar una respuesta gubernamental a esos problemas”.<sup>62</sup> Más adelante, McCombs, Shaw e Iyengar, al igual que los esposos Lang, entre muchos otros autores de fin de siglo XX, demostraron gran interés en indagar las condiciones e influencias que afectaban el voto y los resultados de las campañas políticas.

Estos antecedentes de investigación, que reunieron de manera significativa y productiva a científicos sociales y estudiosos de la comunicación colectiva, obedecieron 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 pesar de que en general los procesos de elaboración de políticas públicas no han sido suficientemente conceptualizados y estudiados en términos de la articulación entre comunicación y política, Cobb y Elder ya aseguraban 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”.<sup>63</sup>

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 a 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.<sup>64</sup>

En suma, el aspecto crucial en la construcción de la agenda es saber si una política pública en relación con un tema social conduce o no a un cambio de comportamiento y a la solución del problema involucrado; 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 consecuencia.

Es evidente que la investigación empírica realizada a partir de casos de estudio, es la manera más frecuente de aproximarse a la reconstrucción de los principales acontecimientos y decisiones en el proceso de formación de políticas públicas.

### *Watergate y The Hill*

Para conocer el proceso de la formación de la agenda política, Kurt y Gladis Lang estudiaron el caso *Watergate* escenificado en la ciudad de Washington. Develaron que el tema requirió la cobertura de la prensa durante cinco meses antes de acceder, de manera relevante como lo fue después de la segunda victoria de Richard Nixon, a la agenda pública, razón por la cual el asunto no constituyó un elemento crucial durante las elec-

<sup>61</sup> Eliu Katz y Paul Lazarsfeld, *La influencia personal: el individuo en el proceso de comunicación de masas*, Barcelona, Hispano Europea, 1979, pp. 343-355

<sup>62</sup> J. W. Dearing y E. M. Rogers, *op. cit.*, p.72

<sup>63</sup> R. W. Cobb y C. D. Elder, *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*, México, NOEMA, 1986, p. 393

<sup>64</sup> Cfr. Richard W. Mansbach y John A. Vázquez, *In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1981.



ciones presidenciales de 1972 en los Estados Unidos. Sólo a partir de su configuración fue que el gobierno norteamericano inició acciones al respecto.

Los Lang, no obstante, concluyeron que los medios constituían sólo uno de los elementos “donde el gobierno y el público se involucraron en el proceso y todos se influenciaron recíprocamente”.<sup>65</sup> Esto se debió a que, por sus recursos e influencia, los promotores de asuntos para la agenda política provinieron del gobierno, rara vez de la sociedad y, como quedó demostrado, muy de vez en cuando de los propios medios.

Kingdon sostuvo por su lado que el impacto de los medios era 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.<sup>66</sup> Una posible explicación de tan bajo poder de incidir en la agenda política pudiera ser la tendencia de los medios a cubrir una historia de manera relevante durante un corto tiempo.<sup>67</sup>

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 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”.<sup>68</sup> En su caso, Martin Linsky, en una indagación sobre el impacto de los medios masivos en el establecimiento de políticas públicas, 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.<sup>69</sup>

En su momento, Richard Perloff consideró 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. Sostenía que si los medios masivos llegaran a iniciar el proceso de fijación de la agenda (*media-initiated agenda-building*), sería solamente cuando se hallaran estrechamente relacionados con quienes elaboran las políticas, ya que al trabajar juntos se influían recíprocamente en la construcción de la agenda gubernamental.<sup>70</sup> También llegó a asegurar que “los funcionarios necesitan a los reporteros para publicitar sus proyectos y los reporteros necesitan tener acceso a documentos privados e incluso a filtraciones”.<sup>71</sup>

Son pocos los casos en que se ha podido demostrar que los medios hayan impactado por sí solos a la agenda gubernamental. Las investigaciones empíricas dirigidas por David Protess y sus colegas confirmaron que los artículos periodísticos tienen un impacto moderado en las creencias de la gente. No obstante, aseguraron que los reportajes de investigación tienen un impacto considerable en quienes elaboran las políticas.<sup>72</sup> En todo caso, la presidencia de una nación, los periódicos de mayor circulación y los eventos espectaculares representan un papel determinante en la colocación de un tema en la agenda mediática.

Estos autores 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 direc-

<sup>65</sup> K. y G. E. Lang, “Watergate...”, *op. cit.*, p. 83.

<sup>66</sup> J. Kingdon, *op. cit.*, capítulos 8 y 12.

<sup>67</sup> Cfr. Anthony Downs, “El ciclo de atención a los problemas sociales: los altibajos de la ecología” en L. F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos...* *op. cit.*

<sup>68</sup> James Walker, “Setting the Agenda in the U. S. Senate: A Theory of Problem Selection”, en *British Journal of Political Science*, núm. 7, 1977, pp. 423-445 (p. 435).

<sup>69</sup> Martin Linsky *et al.*, *How the Press Affects Federal Policy-making. Six Cases Studies*, Nueva York, Norton, 1986, p. 89.

<sup>70</sup> Richard Perloff, *Political Communication: Politics, Press and Public in America*, New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, 1998, pp. 232-233

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 236

<sup>72</sup> 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 L. Protess *et al.*, “Uncovering Rape: the Watchdog Press and the Limits of Agenda-setting”, en *Public Opinion Quarterly*, núm. 49, 1985, pp. 19-37

ta puede ocurrir, pero que la relación es “débil y poco fiable”.<sup>73</sup> Ello se debe a que en el proceso de 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, en un estudio realizado sobre el tema del maltrato a los niños en los Estados Unidos,

describía los pasos más importantes que transformaron ese problema, otrora preocupación exclusiva de los grupos privados de caridad, en una preocupación prominente del trabajo público de asistencia social.<sup>74</sup> Concluía que más que la cobertura periodística, habían sido los funcionarios asignados a la solución de los problemas sociales quienes, a partir de investigaciones sistemáticas sobre el caso, habían logrado la atención de las autoridades sobre el tema.

## Discusión

A treinta y seis años de la publicación del estudio seminal de McCombs y Shaw<sup>75</sup> (y con más de 400 investigaciones, aunque solamente una publicada en México<sup>76</sup>, producto de los trabajos de dos importantes generaciones de estudiosos de las ciencias sociales y de la comunicación en torno a la hipótesis del primer nivel de la fijación de la agenda y a quince años del hallazgo del segundo nivel de la misma), la mayoría de los investigadores en la materia reconoce en los medios masivos algo más que simples efectos cognoscitivos ya que, además de decirnos en qué pensar, nos sugieren cómo pensar e incluso cómo actuar acerca de un tema controversial. Sin embargo, también coinciden en que su influencia se limita a ciertos sectores del público, bajo ciertas circunstancias particulares y en función de las condiciones específicas del entorno social; conclusión que nos dice muy poco acerca del tema en cuestión.

No obstante este fructífero esfuerzo de indagación desde la publicación del afamado artículo, la mayoría de los productos en el área ha 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 permite concluir que los medios masivos de información ejercen, “al mismo tiempo, muy poca y mucha influencia”.<sup>77</sup> 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 aquéllas que provienen de la experiencia directa de la ciudadanía, por ejemplo, las que tienen que ver con la economía doméstica o la seguridad pública.

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, 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”.<sup>78</sup> Han descansado, añade, en un modelo lineal y unidimensional para la producción de la opinión pública y las políticas públicas, mediante el cual 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, la investigación en la materia se ha vuelto más receptiva al fenómeno de construcción social de las agendas al ajustar sus hipótesis básicas

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> B. Nelson, *op. cit.*, p. 136.

<sup>75</sup> M. E. McCombs y D. L. Shaw, *op. cit.*

<sup>76</sup> En México, el único estudio que ejemplifica la relación entre la agenda política y la pública fue realizada por el autor de este artículo, quien demuestra la poca influencia de la opinión estudiantil con relación a las reformas de 1999 al reglamento de pagos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), tema central de las autoridades universitarias que generaron el paro más largo de la historia de la institución. *Vid.*, Gerardo L. Dorantes, *Conflicto y poder en la UNAM: la huelga de 1999*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

<sup>77</sup> K. y G. E. Lang, *op. cit.*, p. 278.

<sup>78</sup> Gene Burd, “A Critique of Two Decades of Agenda-setting Research”, en D. L. Protess y M. McCombs (eds.), *Agenda Setting: Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*, Hillsdale, N.J., Lawrence Erlbaum Associates, 1991, pp. 291-304 (p. 291).

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 y, por tanto, abierto a diferentes interpretaciones.<sup>79</sup>

De manera paralela, desde fines de los 80, S. Hilgartner y C. Bosk propusieron un modelo empírico comprobable en relación con el ascenso y descenso de los problemas sociales más relevantes, modelo en el cual se restringía el papel de los medios a meros competidores (a quienes Burd llamaría “ecologías simbióticas” en referencia a diversas instituciones y

actores políticos que competían por la atención de ese escaso recurso denominado la atención pública.).<sup>80</sup> El paradigma plantea que el establecimiento de la agenda 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 del sistema informativo formal puede moldear las agendas tanto de los medios y de los públicos como de los hacedores de políticas.

## Puntos suspensivos: a manera de conclusión.

¿En qué medida los medios de comunicación y la llamada opinión pública son determinantes para que un asunto controversial adquiera categoría de *agendum*?; ¿cuál debe ser su grado de influencia en las decisiones políticas de un gobierno para que éste les permita incidir en los problemas de participación política, cambio social y desarrollo democrático? Estas preguntas de investigación fueron cruciales en la elaboración de este trabajo.

Para contestarlas, fue necesario mostrar que el proceso de construcción de la agenda conlleva a la solución de los problemas sociales más relevantes, promoviendo el cambio social y manteniendo la estabilidad del sistema político. Se advirtió que la aparición de nuevos grupos y actores en el proceso político, notablemente los medios de información, ha abierto novedosas oportunidades para la participación de los ciudadanos en la determinación de sus prioridades, logrando que la agenda gubernamental sea más receptiva para el público en general. Se comprobó que la perspectiva de la construcción de la agenda política, constituye un cuerpo teórico capaz 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. Se puso el acento en el papel central que los medios masivos y en las diversas audiencias que representan, o pueden representar, en los procesos de toma de decisiones gubernamentales con el fin de distribuir

de manera más equitativa la riqueza nacional y para dar plena vigencia al ideal democrático. Y se confirmó la idea de que la participación ciudadana en los procedimientos vigentes para la toma de decisiones puede extenderse más allá de la mera validación de la clase gobernante: a la selección y resolución de los principales problemas que confrontará un sistema político.

Esta aproximación acentúa el hecho de que es en los procesos predecisivos de la política donde se determina lo que ocurre en la etapa decisiva y se dan los resultados en materia de políticas públicas. En estos procesos la participación popular es limitada en gran parte debido a las inclinaciones del sistema a favorecer sólo unos pocos intereses en detrimento de los de la mayoría que componen el sistema social. Sus formulaciones, por tanto, al revertir esta tendencia estructural, permiten ampliar el rango de influencias en el proceso de formulación de políticas públicas y enfrentar con más eficacia los problemas de transformación social, abatiendo la influencia de elementos disonantes que mediante acciones violentas ponen en peligro la gobernabilidad democrática institucional.

En suma, quedó claro que 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

<sup>79</sup> Cfr. Germán Espino, *El nuevo escenario de las campañas presidenciales*, México, Nuestro Tiempo, La Jornada Ediciones, 2006

<sup>80</sup> Stephen Hilgartner y Charles L. Bosk, (“The Rise and Fall of Social Problems: A public Arenas Model”, en *American Journal of Sociology*, vol. 64, núm. 3, pp.53-78), citados en G. Burd, *op. cit.*, p. 292.

requisitos fundamentales de un gobierno democrático, estable, efectivo, eficiente y socialmente responsable. Y, finalmente, se corroboró la tesis de que persistir en un error de esta magnitud, puede envenenar las aguas

que alimenten las reformas necesarias que mantengan, o mejoren, la salud de la vida pública.

Recibido el 2 de diciembre del 2007  
Aceptado el 27 de noviembre del 2008



## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis Fernando, *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 (Antología de Política Pública, 2).
- , *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994 (Antología de Política Pública, 3).
- Anderson, James A. (ed.) *Communication Yearbook: Vol. 11*, Newbury Park, Sage, 1988.
- Bachrach, Peter y Morton Baratz, *Power and Poverty*, Nueva York, Oxford University Press, 1970.
- Ball-Rokeach, Sandra J. y Muriel G. Cantor (eds.) *Media, Audience and Social Structure*, Beverly Hills, SAGE publications, 1986.
- Bryson, Lyman (ed.), *The Communication of Ideas: A Series of Addresses*, Nueva York, Institute for Religious and Social Studies, 1948.
- , Bernard Reuben Berelson y William N. McPhee, *Voting. A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, Chicago, University of Chicago Press, 1954.
- Cleveland, Wilhoit G. y Harold De Bock (eds.), *Mass Communication Review Yearbook. Vol 2*, Beverly Hills, Sage, 1981.
- Cobb, Roger W. y Charles D. Elder, *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*, México, NOEMA, 1986.
- y Charles D. Elder *Participation in American Politics The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1972.
- , Jeannie Keith-Ross y Marc Howard Ross, “Agenda-building as a Comparative Political Process”, en *The American Political Science Review*, vol. 70, núm. 1, marzo de 1976, pp. 126-138.
- Cohen, Bernard, *The Press and Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1963.
- , *The Public's Impact on Foreign Policy*, Lanham, University Press of America, 1983.
- Cohen, Michael D., James G. March y Johan P. Olsen, “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, en *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1, marzo de 1972, pp. 1-25.
- Dearing, James W. y Everett M. Rogers, *Agenda Setting*, prólogo de Steven H. Chaffee, Thousand Oaks, Sage-Reese, 1996.
- Dorantes, Gerardo L., *Conflicto y poder en la UNAM,: la huelga de 1999*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Erikson, Robert S., Gerald C. Wright y John P. Mciver, *Statehouse Democracy: Public Opinion and Policy in the American States*, Nueva York, Cambridge University Press, 1993.
- Espino, Germán, *El nuevo escenario de las campañas presidenciales*, México, Nuestro Tiempo, La Jornada Ediciones, 2006.
- Funkhouser, G. Ray, “The Issues of the Sixties: An Exploratory Study in the Dynamics of Public Opinion”, en *The Public Opinion Quarterly*, vol. 37, núm. 1, 1973, pp. 62-75.
- Iyengar, Shanto y Donald Kinder, *Televisión y opinión pública: la información es poder*, México, Gernika, 1993.
- James, William, *Principles of Psychology*, Nueva York, Henry Holt, 1890.
- Katz, Eliu y Paul Lazarsfeld, *La influencia personal: El individuo en el proceso de comunicación de masas*, Barcelona, Hispano Europea, 1979.

- Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown, 1984.
- Lasswell, Harold Dwight, *Propaganda Techniques in the World War I*, Cambridge, The MIT Press, 1971 (1927).
- y Arnold A. Rogow, *Politics, Personality, and Social Science in the Twentieth Century; Essays in Honor of Harold D. Lasswell*, Chicago, University of Chicago Press, 1969.
- , Bruce Lannes Smith y Ralph D. Casey, *Propaganda, Communication, and Public Opinion: A Comprehensive Reference Guide*, Princeton, Princeton University Press, 1946.
- Lindblom, Charles Edward, “The Science of ‘Muddling Through’”, en *Public Administration Review*, vol. 19, 1959, pp. 79-88.
- Linsky, Martin, Jonathan Moore, David Whitman y Wendy O’Donnell, *How the Press Affects Federal Policy-making. Six Cases Studies*, Nueva York, Norton, 1986.
- Lippmann, Walter, *Public Opinion*, prefacio de Ronald Steel, Nueva York, Free Press, 1997 (1922).
- Mansbach, Richard W. y John A. Vázquez, *In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1981.
- May, Judith y Aaron Wildavsky (eds.), *The Policy Cycle*, Beverly Hills, Sage, 1978.
- McCombs, Maxwell E., *Estableciendo la agenda: el impacto en la opinión pública y en el conocimiento*, Barcelona, Paidós Comunicación, 2004.
- y Donald L. Shaw, “The Agenda Setting Function of Mass Media”, en *The Public Opinion Quarterly*, Vol. XXXVI, núm. 2, 1972, pp.176-187
- , Donald L. Shaw y David H. Weaver, *Communication and Democracy: Exploring the Intellectual Frontiers in Agenda-setting Theory*, Mahwah, NJ., Lawrence Erlbaum, 1997 (Lea’s Communication Series).
- Muñoz-Alonso y Ledo, Alejandro, Cándido Monzón, Juan Ignacio Rospir y José Luis Dador, *Opinión pública y comunicación política*, Madrid, Eudema Universidad, 1992.
- Nieburg, Harold Leonard, “Violence, Law and the Informal Polity”, en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 13, núm. 2, junio de 1969, pp. 192-209.
- Park, Robert E., *The Immigrant Press and Its Control*, Nueva York, Harper, 1922.
- Perloff, Richard, *Political Communication: Politics, Press and Public in America*, New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, 1998.
- Protest, David L. y Maxwell McCombs (eds.), *Agenda Setting: Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*, Hillsdale, N.J., Lawrence Erlbaum Associates, 1991.
- , Donna L. Leff, Stephen C. Brooks y Margaret T. Gordon, “Uncovering Rape: the Watchdog Press and the Limits of Agenda-setting”, en *Public Opinion Quarterly*, núm. 49, 1985, pp. 19-37
- Quade, Edward, *Analysis for Public Decision*, 2ª ed., Amsterdam, The Rand Corporation, 1982.
- Reese, Stephen D., Oscar H. Gandy y August E. Grant (eds.), *Framing Public Life: Perspectives on Media and Our Understanding of the Social World*, New Jersey, Lawrence Erlbaum, 2003.
- Saperas, Enric, *Los efectos cognitivos de la comunicación de masas*, Barcelona, Ariel, 1987.
- Schattschneider, Elmer Eric, *El pueblo semisoberano: la democracia norteamericana vista por un hombre práctico*, México, UTHEA, 1967.
- Severin, Werner J. y James W. Tankard, *Communication Theories: Origins, Methods, Uses*, Nueva York, Hastings House, 1979.
- Shoemaker, Pamela y Stephen Reese, *Mediating the Message: Theories of Influences on Mass Media Content*, Nueva York, Longman, 1991.

Trenaman, Joseph y Dennis McQuail, *Television and the Political. Image*, Londres, Methuen, 1961.

Walker, James, "Setting the Agenda in the U. S. Senate: A Theory of Problem Selection", en *British Journal of Political Science*, núm. 7, 1977, pp. 423-445.

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