

Dorantes y Aguilar, Gerardo L.

Procesos electorales y democracia: la construcción de una agenda de campaña política
Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, vol. 21, núm. 64, enero-abril, 2014, pp. 143-168
Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10529071006>



Convergencia. Revista de Ciencias Sociales,
ISSN (Versión impresa): 1405-1435
revistaconvergencia@yahoo.com.mx
Universidad Autónoma del Estado de México
México

Procesos electorales y democracia: la construcción de una agenda de campaña política

Electoral processes and democracy: building a political campaign agenda

Gerardo L. Dorantes y Aguilar / gldorantes@yahoo.es

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Abstract: This article is a contribution to the intellectual history on the metaphor of *agenda-setting*. It seeks to show that one way to understand modern democracy is by studying the processes of construction of political agendas (*agenda-building*), which shed light on the relationship between the media, public opinion, politics and by extension, electoral processes and campaigns. We will show that understanding the perspective chosen, considering its two levels: the agenda of topics and the agenda of attributes, including its conceptual theoretical limitations, is crucial for the comprehension of democracy and its relationship with contemporary communication. Emphasis is made on the formation of the agenda of electoral campaigns; a variable heavily dependent on media and public agendas, whose content and dynamics are both interrelated and inscribed into the cultural, political and social context wherein it embodies.

Key words: media, public opinion, democracy, agendas, political campaign.

Resumen: Este artículo es una contribución a la historia intelectual sobre la metáfora del “establecimiento de la agenda” (*agenda-setting*). Pretende demostrar que una manera para comprender la moderna democracia es mediante el estudio de los procesos de construcción de las agendas políticas (*agenda-building*), que arrojan luz sobre la relación entre los medios informativos, la opinión pública, la política y, en su extensión, los procesos y las campañas electorales. Se mostrará que la comprensión de la perspectiva escogida, considerando sus dos niveles: la agenda de temas y la agenda de atributos, incluidas sus limitaciones teórico conceptuales, es crucial en el entendimiento de la democracia y su relación con la comunicación contemporánea. Se enfatiza en la formación de la agenda de las campañas electorales, variable mayormente dependiente de las agendas mediática y pública, cuyos contenidos y dinámicas están interrelacionadas e inscritas en la cultura y el contexto social en los cuales se encarna.

Palabras clave: medios, opinión pública, democracia, agendas, campaña política.

Introducción

Este artículo contribuye a la historia intelectual sobre la metáfora del “establecimiento de la agenda” (*agenda-setting*). Pretende demostrar que una forma de comprender la moderna democracia es mediante el estudio de los procesos de construcción de las agendas políticas (*agenda-building*), que arrojan luz sobre la relación entre los medios informativos, la opinión pública, la política y, en su extensión, los procesos y las campañas electorales. Durante su desarrollo se muestra que la comprensión de la perspectiva escogida, considerando sus dos niveles: la sub-agenda de temas y la sub-agenda de atributos, incluidas sus limitaciones teórico conceptuales, es crucial en el entendimiento de la democracia y su relación con la comunicación contemporánea. Se enfatiza en la formación de la agenda de las campañas electorales, variable mayormente dependiente de las agendas mediática y pública, cuyos contenidos y dinámicas están interrelacionadas e inscritas en la cultura y el contexto social en los cuales se encarna.

¿Qué es una agenda de campaña electoral? ¿En qué consiste un tema social de campaña? ¿Cuáles son los atributos personales de un candidato? ¿Quién lleva el mayor peso en una campaña: los temas sociales o los atributos personales del candidato? ¿Cómo se construye una agenda de campaña? ¿Cuáles son las influencias determinantes para que diversos asuntos públicos adquieran estatus de *agendum* de campaña electoral? Éstas constituyen algunas de las cuestiones cruciales de investigación reflejadas en la presente colaboración. Sus respuestas permitirán reforzar los conocimientos en torno a la democracia moderna.

Elecciones, campañas y agenda de campaña

Las elecciones en sistemas democráticos son uno de los procesos más significativos: por su conducto los ciudadanos expresan sus preferencias en torno a quién deberá gobernarlos. Son “métodos de agregación de las preferencias de un conjunto de individuos con el fin de seleccionar a los ocupantes de cargos públicos” (Anduiza y Bosch, 2004: 63). Además, se consideran como eventos de gran interés periodístico. De ahí el cúmulo de noticias que los rodea. Es así que en términos básicos, todas las elecciones son procesos comunicativos. Por eso “la comunicación política es el uso de los artefactos retóricos más importantes de las elecciones de la era moderna” (Tuman, 2008: 8); es decir, la utilización de discursos políticos, la organización de los debates políticos y, entre otros elementos cruciales, la participación de todos los medios de comunicación.

Las campañas buscan diversos efectos: generar un clima político propicio para el ejercicio del voto, jerarquizar temas relacionados con la problemática social y construir una imagen positiva del candidato. En las sociedades democráticas, las campañas suelen representarse como un juego de tres participantes: candidatos, medios y votantes, quienes forman el llamado, por Bruce Buchanan (1995: 45), “Triángulo dorado electoral”. Sobra decir que cada uno de estos actores tiene su propia agenda.

La productiva indagación empírica sobre las campañas electorales reconoce, al menos, tres obras seminales: *a*) la investigación conducida por Paul Lazarsfeld, Bernard Berelson y Hazel Gaudet (1944) en Eire Country, Ohio, durante la campaña presidencial de 1940; *b*) el estudio dirigido por Paul Lazarsfeld, Bernard Berelson y William McPhee (1954) en el condado de Elmira, Nueva York, durante la campaña presidencial de 1948; y *c*) la indagación realizada por Maxwell McCombs y Donald Shaw durante las elecciones presidenciales norteamericanas en 1968, en el condado de Chapel Hill (1972), que dio lugar a la metáfora o hipótesis del “establecimiento de la agenda”.

Desde entonces, numerosos estudios sobre este objeto de estudio han sido encauzados en los procesos electorales, lo cual ha dado lugar a dos tipos de agendas de campaña: una centrada en los temas sociales más relevantes (*issue agenda-setting*), que trata aspectos temáticos y cognitivos, y otra cuyo énfasis se coloca en los atributos de los candidatos (*attribute-agenda setting*), que se ocupa de los aspectos afectivos, de las audiencias.

Diversos analistas sobre el comportamiento electoral durante los años setenta han puesto gran énfasis en el papel de los temas de campaña como determinantes del voto, en contraste con el declive del poder de los partidos y de la influencia de las ideologías (Benton y Frazier, 1976: 261-274; Blood y Phillips, 1997: 97). Sin embargo, hay evidencias que en sistemas políticos en los cuales las diferencias ideológicas entre los partidos son menos contrastantes, los candidatos presentan todo tipo de soluciones para todas las personas, por lo que a sus partidos se les denomina “partidos cacha todo”. Otros análisis con opiniones opuestas han señalado que son los atributos de los candidatos los que cuentan con más peso a la hora de emitir el sufragio (Tuman, 2008: 5; Del Rey, 2007: 77; Chaffee, 1979: 314-333). En consecuencia, la agenda de campaña correspondiente se hace a la medida de los presumibles gustos y preferencias del electorado.

McCombs (1972: ix-xiii) ubica a las agendas que otorgan mayor énfasis a los temas sociales en lo que llama “el primer nivel” de *agenda-setting*; a los que se sustentan más en la imagen de los candidatos, responden a las formulaciones que este autor bautizó como el “segundo nivel” de *agenda-setting*.

Cabe precisar que la relación entre estos dos subniveles es transaccional más que determinística.

Dadas las nuevas condiciones políticas, donde se privilegia a los medios de información, una vez iniciado el proceso electoral comienza una contienda para controlar la agenda mediática. Por eso uno de los más significativos y nuevos desarrollos en la evolución de una campaña electoral ha sido la emergencia de especialistas hoy considerados como la fuerza dominante en la construcción de las campañas, de sus agendas, de sus contenidos y del curso del proceso electivo. Por lo tanto, una de las primeras acciones de los partidos y sus candidatos consiste en reclutar un equipo de relaciones públicas que, de manera profesional, tienda los puentes adecuados con el sistema mediático, básicamente el audiovisual.

Ese grupo, que procede de los ámbitos periodístico y publicitario, compuesto, además de periodistas y opinadores, por diversos especialistas en gestión informativa, publicidad, consultoría político-mercadológica e investigación de mercado, llamados *Spin doctors*,¹ elaborará los paquetes informativos y promocionales a manera de publicidad política, por lo general en forma de *spots*. Asimismo, editará la información conducente, básicamente a través de entrevistas y boletines de prensa, y elaborará un plan de relaciones públicas con los reporteros de las fuentes partidistas y otros agentes del elenco mediático, conocidos como *pundits*.² Todos ellos acompañados de equipos técnicos y creativos capaces de manejar las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC), cuya tarea es lograr la mejor imagen mediática del candidato, sobre todo en televisión.

Con objeto de incidir en la agenda mediática y, por ende, en la agenda pública, estos consejeros estimulan la construcción de espectáculos políticos. Ello implica que especialistas en imagen, productores de espectáculos y periodistas, entre otros comunicólogos, trabajen para elaborar noticias de corte

1 En el ámbito a la campaña electoral, se conoce como *spin doctor* a un especialista en relaciones públicas cuya tarea es evitar la publicidad negativa mediante la publicación de una interpretación favorable de las palabras o acciones de un partido o un candidato.

2 En comunicación política electoral, se llama *pundit* a un experto o un comentarista que expresa en los medios de información su opinión o comentario sobre asuntos políticos electorales. El término se aplica cada vez más a personalidades de los medios de comunicación. En algunos casos se utiliza de manera despectiva e incluso peyorativa. El término tiene su raíz en la palabra *pandita*, término sánscrito que significa “aprendido”. En sentido lato se refiere a alguien que es erudito en diversos temas y que lleva a cabo ceremonias religiosas y ofrece consejos para el rey.

dramático, mutuamente reforzadas. No sorprende que, de manera análoga, en las obras teatrales, “en las campañas electorales hay guión, escenario, tiempo de exposición, temas, personajes, roles, dirección escénica, indumentaria, decorados, escenas y telón final” (Del Rey, 2007: 85).

Todo este montaje se lleva a cabo en el marco de una democracia para espectadores, donde los públicos electores “se limitan a incorporar guiones y personajes estereotipados a sus fantasías personales sobre la naturaleza del mundo político, fantasías que se convierten en realidades a las que la gente responde con acciones políticas” (Del Rey, 2007: 85).

En esas condiciones, el candidato, como un actor, “es la atracción principal de su campaña o partido político” (Tuman, 2008: 13), cuyo papel consiste en actuar políticamente de manera resuelta para promover su candidatura y extender la campaña hasta el día de las elecciones. Debe, así, ser articulado, expresivo, fotogénico, telegénico y deseablemente inteligente. En tanto que puesta en escena, la campaña no descansa sobre las espaldas de un solo actor, sino que incorpora muchos otros participantes: partidos políticos, consultores mediáticos, críticos de la oposición, así como la persistente actuación de medios y *pundits*, todos colaborando para moldear los mensajes entre candidato y elector. Hoy en día, pues, “toda campaña se sustenta en tres aspectos: dramatización de los eventos, simplificación de temas y personificación del candidato” (Edelman, 1988: 90).

Si bien diversos analistas otorgan solamente a las campañas modernas ese tipo de características, no es el caso. Cabe recordar que en la campaña electoral de junio de 1931, José Ortega y Gasset participó por primera y única vez en un acto político. El filósofo español “denunció la ausencia de ideas claras sobre el Estado, y las palabras huecas, vanas, que pronunciaban los candidatos” (Del Rey, 2007: 75). El fundador de la *Revista de Occidente* afirmaba que en diversas campañas electorales se prometía al pueblo español “cosas fantásticas, sin que los candidatos piensen por un momento si se pueden llevar a cabo, porque la realización de sus promesas importa poco a los políticos que buscan sólo halagar a las muchedumbres que les escuchan con palabras tremebundas” (Ortega y Gasset, 1974: 121).

En contraste, otros analistas han reconocido que las campañas “brindan la oportunidad a la gente de expresar sus descontentos y entusiasmos y a disfrutar un sentido de involucramiento” (Lane, 1959: Parte III). Lo que realmente sucede en esos eventos políticos, se dice también, “es que sus funciones son diferentes y más variadas de las que convencionalmente asumimos o enseñamos” (Edelman, 1985: 3).

De lo anterior no debe concluirse que las campañas se limitan a simples concursos de popularidad, basados en la apariencia, o que no sirvan a propósito alguno. Tampoco que sean un espectáculo de desatinos carente de racionalidad, en la cual los electores se contentan con examinar las características físicas de los candidatos. Pero ello no significa que las campañas sean un espacio intelectual donde campea el debate dialógico sustentado en la evidencia, la argumentación y la contra-argumentación, con objeto de arribar a conclusiones y propuestas universales que le devuelva a la política práctica un carácter de extrema racionalidad. Sin embargo, es indudable que por muy pequeña que sea, una porción de los votantes considera que la campaña es realmente una competencia, si bien no sólo en cuanto a las posiciones y propuestas del candidato. Sea como fuere, no hay duda de que la historia de las elecciones modernas es la historia de las campañas electorales.

Finalmente, cabe destacar que son dos características fundamentales e interrelacionadas las que permiten definir el nuevo contexto de las campañas electorales: el debilitamiento ideológico y clientelar de los partidos políticos y de su imagen pública. Esto ha dado lugar a la emergencia del papel protagónico y poderoso de los medios de información, que “han surgido para llenar el vacío de poder creado por la declinante influencia de los partidos políticos” (Pu-tsung King, 1997: 29). Esta nueva circunstancia ha generado cambios relevantes en las prácticas electorales, dando lugar a nuevos modelos de hacer campañas políticas.

Por consiguiente, las imágenes de los candidatos difundidas por los medios de información se han convertido en elementos determinantes en la decisión de los electores y, de manera invariable, en los resultados de las votaciones. Es por eso que hoy en día, en la difusión de los mensajes políticos, prevalecen los aspectos relacionados con los atributos de los candidatos sobre los temas de campaña. En tanto, la mayoría de los electores casi no tiene contacto con los candidatos, mucho menos en elecciones presidenciales; la imagen que tienen de ellos dependerá, en gran medida, de la manera como los medios los retratan. En otras palabras, de la forma como se construya la agenda mediática; la que por lo general refleja más los atributos personales del candidato y menos sus propuestas concretas.

La hipótesis sobre la fijación de la agenda

Entender la dinámica de un proceso electoral en términos de la formación de las agendas resulta central, si se quiere comprender mejor la democracia contemporánea. La indagación temprana en torno a la influencia de los me-

dios informativos en la opinión pública, al inicio de la década de los veinte, coincidía en que el papel de la prensa, más que persuadir, era informar. A fines de los cuarenta, Harold Lasswell les atribuyó un papel determinante al dirigir la atención hacia los asuntos relevantes, “con lo que abonó la naciente hipótesis de la fijación de la agenda” (Saperas, 1987: 57-187). Más adelante, las investigaciones en comunicación se orientaron hacia la búsqueda de efectos directos de los medios, sin llegar a demostrar que tuvieran el poder para cambiar las actitudes de los receptores. Ello permitió concluir que esos efectos eran más limitados de lo que solía pensarse.

A principios de los años sesenta, Bernard Cohen afirmaba que “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” (Cohen, 1963: 13). Es decir, los individuos aprenden de los medios cuáles de los múltiples temas sociales son importantes y cuáles no lo son. Esa famosa sentencia dio pie a que los estudiosos del tema dirigieran su atención hacia la búsqueda de los efectos cognitivos de los medios a través de los cuales se determinan los temas sobre los que la gente tiene que pensar.

Esa reorientación de la investigación generó nuevos paradigmas que permitieron valorar con mayor certeza el fenómeno de los efectos de los medios masivos en la audiencia. Con esas condiciones, “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” (Lang y Lang, 1981: 277); 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*).

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

Aun así, algunos autores critican la terminología conceptual del *agenda-setting* en tanto que tiende a reducir este proceso a una operación semimecánica, que implica la transferencia de los medios a la audiencia de un simple orden jerarquizado de temas, sin considerar la realidad en materia de comunicación política electoral (Semetko *et al.*, 2007: 176). Es decir, una sencilla

transmisión temática ajena a la verdadera lucha entre periodistas y agentes políticos para establecer los términos y contenidos de las agendas.

La noción de agenda

Una forma de entender la democracia moderna es mediante el estudio de las *agendas*, definidas como “los temas que son observados en un momento dado y colocados en orden de importancia” (Rogers y Dearing, 1988: 556), ya sea que se trate de los medios informativos, de los públicos electores, de los candidatos o de quienes toman las decisiones políticas en un sistema social.

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” (Cobb y Elder, 1986: 26). Por *agenda de campaña* se entiende a la manera de Luis F. Aguilar (1993: 29) como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos que los candidatos 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 una vez electos. Un tema (*issue*) representa un conflicto entre dos o más grupos identificados sobre asuntos sustantivos o de procedimiento en relación con la distribución de recursos o posiciones. Luego entonces, la tensión es lo que define un tema de agenda.

El proceso de establecimiento *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 élites políticas” (Dearing y Rogers, 1996: 1-2). Explica por qué la información de algunos temas, y no de otros, está disponible al público en una democracia. Asimismo, expone la manera como 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 eso un nuevo asunto desaloja a otro para atraer la atención general. Por ello, se ha sugerido la existencia de un proceso paralelo de *no establecimiento de agenda*, para implicar “la ausencia de ciertos temas en la diversas agendas que pudiera relacionarse con el concepto de *no toma de decisiones*” (Bachrach y Baratz, 1970: 176).

Al inicio de los años ochenta, una nueva corriente de investigadores liderados por McCombs orientó sus esfuerzos hacia lo que se conoce como el *segundo nivel* del establecimiento de la agenda, lo cual extendió las fronteras de la formulación clásica (Ghanem, 1997: 3-14; Toshio Takeshita, 1997: 15-

28; Pu-tsu King, 1997: 29-40). Esta persistencia en la exploración sobre la fijación de la agenda permitió descubrir que los temas de interés público, primer nivel del *agenda-setting*, no son los únicos objetos que es posible analizar desde la perspectiva seminal.³

Este nuevo nivel deja ver que cada objeto comprende numerosos atributos, entendidos como “las características y propiedades que completan su imagen” (McCombs, 2004: 138). Atributo, entonces, es un término genérico que engloba toda la gama de propiedades y rasgos que caracterizan a un ente. Es así que objetos y atributos son funciones inherentes al establecimiento de la agenda.

En resumidas cuentas, a partir de las formulaciones sobre el *agenda-setting*, se entiende que si el primer nivel consiste en la transmisión de la relevancia de un tema hacia la audiencia, el segundo —diferente por naturaleza— corresponde a la transmisión al público de la importancia de un atributo (McCombs, Shaw *et al.*, 1997: ix-xi).

Sin embargo, a casi cuarenta años de la publicación del estudio seminal de McCombs y Shaw (1972) y con más de 400 publicaciones, aunque solamente una en México (Dorantes, 1999), en torno a la hipótesis del primer nivel de la fijación de la agenda, y a quince del hallazgo en torno a su segundo nivel, la mayoría de los investigadores en la materia coinciden en que la amplia literatura sobre el tema ha padecido de ciertas inadecuaciones metodológicas y de la ausencia de un claro marco teórico, conceptual y comprensivo. De ahí que sus formulaciones se reconozcan menos como un cuerpo teórico consistente y más como una metáfora o una hipótesis de trabajo.

No resulta, entonces, difícil coincidir con los esposos Lang en que dichos estudios “atribuyen a los medios masivos, al mismo tiempo, muy poca y mucha influencia” (Lang y Lang, 1981: 278). Después de todo, no todas las preocupaciones sociales dependen de la cobertura mediática, pues las más impactantes son las provenientes de la experiencia de la ciudadanía.

En consecuencia, cabe concluir que la influencia de las agendas (pública, mediática y política) se limitan a ciertos sectores del público, en diversos momentos, bajo ciertas circunstancias y en función de las condiciones del entorno social; ya que como el paradigma de Kuhn (1970), la *agenda-setting* y *agenda-building* son generalizaciones limitadas que no pretenden operar todo el tiempo con toda la gente. Infortunadamente, “demasiados investigadores en la materia centrados en la influencia de los medios, les han otorgado

3 El concepto de objeto se entiende como esa cosa hacia la que dirigimos nuestra atención.

un poder exagerado al creer, de manera inocente, en el mito de la existencia de un interés público racional y objetivo” (Burd, 1991: 291).

Han descansado en un modelo lineal y unidimensional para la producción de la opinión pública y las políticas públicas, según el cual los medios constituyen “máquinas gigantes educativas que logran que la audiencia acepte, sin más, las políticas que fabrican tanto los profesionales de los medios como las élites políticas” (Burd, 1991: 292). En otras palabras, los ciudadanos no son consumidores pasivos de mensajes. Además, diversos públicos reflejan diversos grados de susceptibilidad a la influencia mediática.

No obstante, gracias a lo que Burd (1991) llama su “espíritu conciliatorio”, los estudios sobre la fijación de la agenda mantienen una fuerte posición en cuanto a experiencia, capacidad de observación y reflejo de la realidad. Además, y quizá lo más notable, es que la investigación sobre la materia se ha vuelto más receptiva al fenómeno de construcción social de las agendas, al ajustar sus hipótesis básicas a la mecánica de comunicación de los medios masivos con la naturaleza dinámica y cambiante de las audiencias y sus influencias en la toma de decisiones. O sea, al considerar, como lo demuestran los estudios de la recepción, que el contenido de los medios es polisémico; es decir, abierto a diferentes interpretaciones por parte de una audiencia siempre activa.

Tres tradiciones de investigación

La investigación tradicional en materia de fijación de la agenda ha sido testigo del desarrollo de tres tradiciones o líneas de investigación: *a)* el establecimiento de la agenda pública, que intenta responder a la pregunta de cómo los medios masivos colocan un tema de agenda en el público, indagando el proceso mediante el cual comunican a la sociedad la relativa importancia de varios temas y acontecimientos; *b)* la fijación de la agenda de los medios, que responde a la cuestión sobre quién establece esta agenda. La cuestión es: si los medios fijan la agenda, entonces ¿quién determina la agenda de los fijadores de agenda? (*agenda-setters*). Busca, pues, identificar los factores que condicionan el orden del día mediático, y *c)* la construcción de la agenda política, que trata de esclarecer la manera en que un asunto público forma parte de los temas a los cuales el gobierno presta mayor atención. Averigua, en fin, cuál es la estructura de poder que sustenta la elaboración de una política.

Si bien las tres dimensiones se han concentrado en el estudio de la formación de la agenda, investigan agendas diferentes. Aunque éstas operan de manera interdependiente, el marco específico para entender la formación de

una agenda de campaña requiere profundizar en la construcción de la agenda política (*agenda-building*).

La perspectiva de la construcción de la agenda política

El vínculo entre la opinión pública y quienes toman las decisiones en el sistema político 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 ha considerado el impacto de los medios en la opinión ciudadana (*agenda-setting*), debido a que la construcción de la agenda política es un proceso de más alta complejidad que los que comprenden el establecimiento de las agendas, pública y mediática, pues involucra comportamientos políticos y de comunicación.

De los temas del poder al poder de los temas

En la medida en que construir la agenda es el resultado del juego de poder dentro de un sistema político, al inicio de la década de los setenta algunos investigadores de la ciencia política, quienes consideraron que la metáfora del *agenda-setting* era ante todo un proceso político, comenzaron a ocuparse de manera particular en la manera como un asunto llega a ocupar un lugar en la lista de prioridades de quienes toman las decisiones en las democracias occidentales (Cobb y Elder, 1986). Así, pues, orientaron sus indagaciones hacia el estudio del modo en que un tema controversial accede a la lista de prioridades de un gobierno; es decir, a la forma como se construye la agenda política o de poder.

Como ya se mencionó, McCombs (1972), Shaw (1972) y los esposos Lang (1981), entre muchos otros autores sobre la materia, demostraron gran interés en indagar las condiciones e influencias que afectaban el voto y los resultados de las campañas electorales. Este interés dio lugar al nacimiento de la tradición sobre la agenda política. Es decir, el proceso mediante el cual las demandas de los grupos de interés que operan en el sistema social se convierten en temas o asuntos de legítima atención por los proveedores de las decisiones. O sea, de establecer el orden de prioridades en relación con los problemas públicos sobre los cuales las autoridades políticas habrán de centrar su atención.

La diferencia entre los estudios que abordan la construcción de la agenda política y los 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 y a la manera como 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.

El aspecto crucial en la construcción de la agenda política, entonces, 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, procesos y actores más relevantes (presiones sociales, opinión pública, medios masivos...) que hacen que un asunto controversial acceda a la agenda gubernamental, y con qué consecuencias.

No debe olvidarse que esta agenda es moldeada, primordialmente, por el contexto específico donde se desenvuelve, por la cultura política de la ciudadanía y por la estructura social donde se llevan a cabo los procesos políticos. Por consiguiente, una agenda política refleja, aunque cada vez menos, una ideología, y cada vez más diversos intereses de los grupos en el poder, a la vez que racionaliza posibles cursos de acción. Ello explica el porqué la construcción de esta agenda es un complejo, sutil y dinámico proceso ligado a la permanente construcción y reconstrucción de temas controversiales y propuestas de solución, generalmente ambiguas y contradictorias, que difícilmente responden a los intereses sociales.

Es evidente que la investigación empírica mediante 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 las agendas políticas, incluyendo las de una campaña electoral, como se verá en el siguiente apartado.

La construcción de una agenda de campaña electoral

En una democracia contemporánea, son las cogniciones de las personas y las decisiones basadas en ellas las que determinan la dirección principal de una política a largo plazo. Por esto, cada candidato en campaña política debe tener una agenda si desea dar prelación a los problemas sociales más relevantes que se le plantean por parte del electorado. Luego entonces, la primera y más relevante de las decisiones de un postulante es la concerniente a la elección de sus asuntos y prioridades de acción, a los cuales habrá de abocarse en caso de ser electo; es decir, a la construcción de su agenda política de campaña.

Sin embargo, al inicio de la campaña, entre los organizadores siempre se manifiestan dos posiciones generalmente contrastadas en relación con la

formación de la agenda: por un lado, la que considera que debe darse mayor peso a los temas sociales más sentidos por el electorado, si bien los menos controversiales; por el otro, la que juzga que el mayor peso específico deben tenerlo los atributos personales del candidato. Una postura de medio camino considera que la agenda de campaña debe configurarse mediante un equilibrio entre temas y atributos.

Los defensores de la primera postura alegan que una campaña y su agenda deben ser proactivas, dialógicas, argumentativas; que promuevan la participación del electorado; que traten problemas significativos y propongan soluciones específicas de manera racional, a partir de la idea de que la construcción social de la realidad implica atribuir a los problemas sus causas y sus soluciones. Asimismo, que transmitan conocimientos al electorado sobre la problemática social y que convoquen la participación política más allá de la importante pero limitada emisión del sufragio. Quienes representan esta actitud creen, además, que una campaña exitosa se logra con la participación abierta y autónoma de todos los medios masivos de información y que debe ser más cognitiva que visual.

En contraste, los promotores de la segunda posición, si bien no lo dicen a voz en cuello, prefieren una campaña reactiva, discreta, generalista, simulada, afectiva y efectista. Opinan, más que argumentan, que una campaña debe realizarse a pesar de los medios, salvo la televisión e internet; debiendo ser más visual que cognoscente, buscando que la agenda mediática responda directamente a los intereses partidistas y de sus candidatos y a los de sus publicirrelacionistas, bajo la falsa premisa de que la política pertenece sólo a los políticos.

Existe, igualmente, una rivalidad, como es el caso en Estados Unidos, entre quienes desean que una agenda de campaña trate sobre problemas sociales acuciantes: defensa, seguridad, economía, bienestar; y los que proponen agendas compuestas por temas tan amplios como los valores tradicionales: decencia, patriotismo, incluso “el Sueño Americano” (Semetko *et al.*, 2007: 164).

Pese a estas posturas contradictorias, existen múltiples evidencias, como se verá más adelante, de que las campañas contemporáneas han obedecido más a las primeras posturas y menos a las opuestas. Por ejemplo, en el estudio seminal de McCombs y Shaw (1972) que dio lugar a la hipótesis del *agenda-setting*, ya se mostraba que menos de la mitad de la cobertura de los medios informativos se refería a los temas sociales relevantes. El resto se difundía en términos de imágenes de los candidatos, anécdotas de campaña, reportes y especulaciones de las posiciones de los contendientes en términos de una carrera de caballos (McCombs y Shaw, 1972). Es decir, menos comparando un

problema y sus alternativas de solución con las propuestas de sus adversarios, y más como si se cotejaran las posiciones en una carrera ecuestre.

Por supuesto, existen posiciones intermedias, entre quienes consideran, como advierte Manuel Castells, que “la acción humana se produce a través de un proceso de toma de decisiones en el que intervienen emociones, sentimientos y razonamientos” (Castells, 2010: 198). En consecuencia, la decisión electoral puede seguir por, al menos, tres rutas: racional, emocional o una de medio camino que combine ambas posiciones sin que ello signifique oposición entre las dos. Estas posturas consideran, al igual que Castells, que “la racionalidad por sí sola no determina la toma de decisiones; es —luego entonces— un proceso de la información a un segundo nivel que depende de las emociones activadas” (Castells, 2010: 205).

Con objeto de abundar en la explicación en torno a los procesos mediante los cuales se construyen las agendas de campaña, a continuación se describen los dos niveles de *agenda-setting*; es decir, el nivel cognitivo (*primer nivel*) y el nivel afectivo (*segundo nivel*), como dimensiones explicativas del objeto de estudio de este artículo.

La agenda de temas (*issue-agenda setting*)

La lista jerarquizada de asuntos que componen la plataforma electoral de un candidato, supuestamente vinculada con las demandas ciudadanas, se conoce como la agenda de temas (*issue-agenda setting*). Así pues, una agenda temática de campaña es “un conjunto cambiante, diverso y contradictorio de respuestas a un espectro de intereses políticos” (Edelman, 1988: 16). Esta agenda recoge, básicamente mediante encuestas de opinión, las necesidades y demandas sociales más sentidas del electorado.

A los asuntos que despiertan mayor consenso se les denomina “asuntos de valencia” (Anduiza y Bosch, 2004: 248). En virtud de que cada vez existen menos diferencias en las ideologías partidista, las agendas temáticas de campaña son los asuntos que los candidatos suelen enfatizar. En consecuencia, cada candidato trata de apropiarse de un tema en particular para distinguirse de sus contendientes. En lenguaje de la mercadotecnia, la idea es buscar una ventaja comparativa temática o una propuesta única de venta (*USP*).⁴

⁴ A mediados del siglo XX, el productor y publicista Rosser Reeves ideó la estrategia publicitaria conocida como *Unique Sell Proposition*, USP (Propuesta Única de Venta). Su nueva técnica establecía la necesidad de diferenciar el producto anunciado del de la competencia directa. Es decir, remarcar lo que se conoce como su ventaja competitiva, para que el público consumidor pueda percibir esa divergencia y optar sin mucho esfuerzo por la marca promovida.

A la agenda temática se le adscriben temas generales, más que específicos, básicamente de carácter económico y social. Ello obedece a diversas razones. Por ejemplo, es más sencillo consensuar entre el electorado un problema más abstracto, aunque real: combate a la pobreza o a la inseguridad, saneamiento del medio ambiente..., que especificar la solución de los mismos o poner a debate diversas alternativas de solución. Otra razón, quizás de mayor profundidad, es que una propuesta concreta de solución que puede beneficiar a un segmento del electorado, al mismo tiempo puede perjudicar a otro; tal vez más relevante.

Un tema puede alcanzar estatus de *agendum* de campaña, cuando un suceso “disparador”, ya sea de carácter catastrófico natural o humano, se presenta inmediatamente antes o durante la campaña, lo cual obliga a los candidatos a ubicarlo en su agenda. Es en esas ocasiones cuando las agendas mediática y pública tienen mayor influencia sobre la agenda del candidato. Asimismo, problemas persistentes a los que no se ha encontrado una solución duradera, también pueden aspirar a un lugar en la agenda de campaña. La repetición y acumulación mediática sobre un tema es otro elemento importante en la construcción de esta agenda, pues crea un consenso acerca de la prioridad de un tema. También suele suceder que un líder popular o una sólida organización social inicien el recorrido de un asunto hacia la agenda de campaña.

Finalmente, los indicadores del mundo real, variables multicausales que miden más o menos objetivamente el grado de severidad o riesgo de un problema social, juegan un importante papel en la formación de la agenda de campaña. Sin embargo, algunos analistas no han encontrado relación alguna, e incluso han identificado correlaciones negativas, entre indicadores del mundo real y la agenda de campaña (Funkhouser, 1973: 62-75). Por lo tanto, un indicador real no es causa necesaria ni suficiente para que un tema alcance el nivel de agenda.

Una agenda de este tipo puede abordar temas que al pertenecer a los ámbitos distributivos no involucran necesariamente gastos excesivos, por lo que carecen del interés de los grupos que presionan la agenda. En contraste, los asuntos regulatorios, que implican la colocación de recursos públicos, suelen activar a los grupos de interés para tratar de colocar sus asuntos en la agenda de campaña. Lo mismo sucede cuando se trata de una demanda social que afecta la arena redistributiva, donde la necesidad de repartir los recursos económicos conlleva complicados procesos de negociación (Lowi, 1964).

La agenda de campaña, entonces, se construirá con base en los temas del ámbito regulatorio si se trata de una campaña para el Congreso; mientras que si es el caso de una presidencial, lo más seguro es que los asuntos de agenda

correspondan a los espacios distributivo o redistributivo. Es por esto que “no existe un tópico con más posibilidades para acceder a la agenda de campaña que el económico” (Blood y Phillips, 1997: 97).

Sobre todo si su contenido es crítico y está sustentado en indicadores del mundo real en términos del bolsillo de los electores. Recuérdese la famosa frase atribuida al ex presidente de los Estados Unidos, William Clinton, durante la campaña electoral de 1992, cuando aseveraba a su interlocutor en relación con el tema más importante para el electorado norteamericano: “Es la economía, estúpido”.

Las formulaciones respecto al “Ciclo de atención sobre los temas” (Downs, 1996), que describen la emergencia, duración y declive de los asuntos en la agenda pública, resultan muy útiles para saber cuándo colocar un asunto en la agenda de campaña. Es decir, si en el transcurso de un proceso electoral un tema relevante se encuentra ocupando un lugar preeminente en la agenda mediática, y por ende en la agenda del público, los candidatos aprovechan esa circunstancia para colocarlo en su agenda, a pesar de que antes de la campaña no hubiera sido considerada para su inclusión.

Como se dijo en líneas anteriores, de igual forma en que existen problemas que encuentran un lugar en la agenda de campaña, también hay los que no alcanzan ese estatus, convirtiéndose en temas de “no agenda”. Ello ocurre por el bloqueo que sobre ciertos temas ejercen diversos grupos de poder en virtud del perjuicio que sus soluciones reales pueden causar a sus intereses. En términos de una “suma cero”, un problema para unos, resulta en un beneficio para otros. El proceso referido también obedece a que mucha gente se ha acostumbrado a vivir con ciertos problemas, por lo tanto su inclusión en la agenda resulta innecesaria, sobre todo si sus alternativas de solución implican un costo impagable.

Para sistematizar la construcción de la agenda temática de campaña se requiere establecer algunas características básicas. Para tal efecto, Robert Entman (1993: 51-58) ha identificado cuatro dimensiones de una agenda: *a*) definición de los problemas, *b*) causas atribuidas, *c*) evaluaciones en relación con los efectos del problema, y *d*) soluciones propuestas. Como puede apreciarse, este orden o etapas interdependientes se asemejan a las fases generales de la elaboración de políticas públicas.

Respecto a la primera dimensión, por ejemplo, Toshio Takeshita (1997: 25) recomienda enfocarse en el problema a partir de lo que los medios escriben y lo que las audiencias perciben u opinan acerca del mismo, de sus causas y soluciones. En otras palabras, resulta más importante explorar la manera

como los medios influyen en el conocimiento del problema por parte del público, pues, de acuerdo con la metáfora del *agenda-setting*, las evaluaciones sobre un problema se basan únicamente en la importancia jerarquizada que los medios le otorgan.

En el caso de las propuestas de solución, la baja prioridad otorgada por el electorado a la estimación de los problemas sociales se debe a que si bien es fácil identificar muchas y graves dificultades, entender las alternativas reales de solución —si es que las hay— no lo es tanto. Además de que la audiencia suele estar poco adiestrada para juzgar cual es, o puede ser, la mejor o más viable solución (Takeshita, 1997: 25).

En resumidas cuentas, la manera habitual en que suele construirse la agenda temática de campaña consiste, primero, en preguntar a los electores sobre su punto de vista acerca de los problemas más acuciosos, mediante una encuesta de opinión o a través de otras técnicas sobre la materia. Después, con base en la información recogida, se construyen las categorías correspondientes a la definición del problema más que a sus causas atribuibles, con frecuencia de manera descontextualizada. Finalmente, se esbozan algunas alternativas muy generales de solución. En suma, el procedimiento utilizado es el método tradicional de investigación mercadológica, donde las causas del problema son menos importantes que sus efectos, donde prevalecen los *qué* sobre los *cómo*.

La agenda de atributos (*attribute-agenda setting*)

Las elecciones pueden verse como una competencia iconográfica de imágenes donde las campañas “buscan identificar, crear y comunicar cierta imagen con la que los votantes puedan identificarse y asociarla con el mismo candidato a la hora de sufragar” (Tuman, 2008: 5). No en balde Javier del Rey (2007: 77), en lo que llama el *juego de la simpatía mediática*, describe una campaña electoral como una representación donde los personajes “comparecen sacando partido de sus categorías humanas mejor que de sus categorías políticas, y cultivando una suerte de simpatía interpretada, de carismas a la medida”. Es así que en tanto un candidato no sustenta su campaña primordialmente en una agenda temática, acude, mediante la expresión de sus atributos y el uso de símbolos y estereotipos, a una especie de poder mágico para resolver los problemas sociales.

Numerosas pruebas empíricas han demostrado que la imagen de los atributos de los candidatos en campaña, más que los temas tratados, son altamente significativos, si no es que los definitivos en los resultados electorales (Chaffee,

1979: 314-330; Natchez y Bupp, 1968: 409-437; Pike, 1985). Por ejemplo, Hellweg (2004: 23) concluyó que los votantes “tienen una clara preferencia por los mensajes orientados a la imagen sobre los orientados a los temas”.

Otro grupo de analistas coincide en que lo que prevalece en la percepción de los votantes y consecuentemente en su decisión final es la relación que se logre entre el candidato y su audiencia electoral (Jacobs y Shafiro, 1994: 527-540). Un conjunto adicional de estudiosos del tema considera que si bien temas e imágenes son cosas diferentes, lo que cuenta a la hora de tomar una decisión de voto es una mezcla de ambos elementos (Nimmo y Savage, 1976: 8).

Con el fin de encontrar una explicación razonable en torno a las fuentes de la imagen y su relación con el voto, cabe referirse a las dos tesis que permiten conceptualizar la imagen del candidato formuladas por Nimmo y Savage (1976: 8), al explicar la diferencia entre imagen proyectada e imagen percibida de un candidato en campaña: la tesis “estímulo-determinada”, la cual postula que la imagen del candidato es el resultado de lo que proyecta; y la tesis “estímulo-percibida”, que plantea que esa imagen es el producto de lo que un votante proyecta sobre el candidato. O sea, la imagen es una transacción dinámica entre estímulos políticos y respuestas de los electores.

Cuando se trata de analizar las percepciones de los votantes en relación con la imagen de los candidatos para evaluar qué atributos son los más relevantes para incorporarlos en la agenda, “el mayor problema metodológico consiste en la categorización sistemática de los atributos personales de los candidatos” (Shabad y Andersen, 1979: 76). Para tal fin es necesario considerar que la imagen del candidato está compuesta de dos grandes componentes (Sigel, 1964: 483): los atributos relacionados con su trabajo (inteligencia, experiencia, independencia) y los referidos a su personalidad (habilidad de expresión, simpatía).

Otros elementos que los electores parecen tomar en consideración en cuanto a lo que les gusta de los candidatos son: experiencia, liderazgo, calificaciones personales y estándares políticos. Una clasificación establecida por el *American Institute for Political Communication* sugiere cinco elementos para medir la imagen de los candidatos: liderazgo, filosofía política, habilidad de expresión, inteligencia y honestidad (King, 1997: 33).

Bajo la premisa de que el contenido de las imágenes es multidimensional, Nimmo y Savage (1976: 15) aplicaron la metodología *Q-sort* para examinar los rasgos que utilizan los electores para evaluar a un candidato. Esto es: conformidad con los estándares de su partido; liderazgo; características

individuales; actuación política y estilos personales y políticos en tanto que hombre de Estado. Otros componentes a considerar en la formación de la agenda de atributos de un candidato, producto de diversos estudios al respecto, son: integridad; representatividad real y entusiasmo.

Con el fin de conceptualizar la imagen del candidato en términos del segundo nivel de *agenda setting*, los atributos del candidato pueden ser categorizados en tres dimensiones: *a*) ideología —generalmente ubicada en el centro del espectro—; *b*) posiciones generales y ambiguas sobre ciertos temas, calificaciones y experiencia al respecto, y *c*) características propias y, sobre todo, personalidad e imagen (McCombs, 1997: 29).

Es indudable que ninguna agenda de campaña puede pretender que las tres dimensiones consideradas sean colocadas, íntegramente y en el mismo nivel, en la agenda política de la campaña, considerando sus dos subniveles. Si bien las tres están interrelacionadas, su jerarquización variará de acuerdo con las condiciones tanto del contexto político-mediático general cuanto de las características cognitivo-comunicativas de cada persona. Sin embargo, hay evidencias, como el estudio realizado por Pu-tsung King (1997: 29-40) en relación con la percepción de los candidatos por parte de los votantes durante la elección de alcaldes en la ciudad de Taipéi, en 1994, que en su conjunto, estas tres categorías resultan importantes predictivos de las consecuencias electorales. En suma, de la capacidad de los candidatos para colocar estos aspectos en el mercado de imágenes, dependerán, en gran medida, los resultados electorales.

Finalmente, quizás la aproximación de H. Eckstein (1988: 789-804) exprese mejor lo expuesto hasta ahora respecto a las agendas de campaña y sus efectos en las agendas de los electores, cuando expresa que “los hombres cultivados traducen la experiencia en acción mediante predisposiciones cognitivas, afectivas y evaluativas”.

Cabe citar a Manuel Castells cuando asegura que según la Teoría de la inteligencia afectiva, “las emociones más importantes para el comportamiento político son el *entusiasmo*, y su opuesto, la depresión y el *miedo* y su contrario, la calma (Castells, 2010: 203).⁵

Las opiniones vertidas, entre muchas otras en el mismo sentido, permiten soportar el planteamiento teórico en cuanto a que a una agenda de campaña electoral le corresponden dos subagendas en permanente tensión: la subagenda de temas y la subagenda de atributos. Sin embargo, ha queda-

5 Las cursivas provienen de la cita original.

do claro que la prominencia de los atributos de los candidatos en la agenda muestra una correlación con la imagen que, en términos lasswellianos, los electores tienen en su cabeza. Aun así, la necesidad de realizar más estudios de caso al respecto surge a la vista.

Limitaciones a la formación de la agenda de campaña

De la misma manera que los efectos de *agenda-setting* se encuentran limitados o condicionados por diversas influencias, la formación de la agenda de campaña no podría escapar a las mismas circunstancias. Al reiterar que la *agenda-setting* no puede darse por garantizada en tanto que depende de la capacidad de los agentes políticos, mediante el uso de los medios, de influir en el orden del día del electorado, es decir, en la agenda pública, Semetko *et al.* (1991: 178) establecen lo que denominan “influencias diferenciadoras” en la formación de las agendas de campaña. Para efectos metodológicos, estos influjos operan en dos niveles: el macro nivel o sistémico y el micro nivel.

En el primero destacan las siguientes condicionantes: *a)* la fuerza del sistema político partidista; ya que mientras más fuerte sea, mayor influencia tendrá en la construcción de la agenda de campaña frente a otros influjos, notablemente los provenientes de los medios de información; *b)* la relación entre los sistemas mediáticos público y privado; en tanto que un sistema vigoroso de medios públicos reflejará más la agenda política que un sistema mayormente comercial; *c)* los diferentes niveles de competencia por la audiencia mediática; pues un alto nivel competitivo atraerá la mayor atención de la audiencia hacia los planteamientos de los candidatos; *d)* los grados diversos de profesionalización de la campaña; ya que un mayor grado de profesionalismo permite a los candidatos un mejor manejo de la comunicación política, lo cual disminuye el poder de otros actores de establecer y configurar su propia agenda; y *e)* las diferencias culturales de la audiencia, pues un mayor nivel de cultura política del electorado exige de los candidatos una atención más significativa, tanto a los temas de la agenda de campaña como a su experiencia y habilidades para resolver los problemas agendados.

Entre las restricciones del micronivel, destacan: *a)* las inclinaciones ideológicas o partidistas de las diversas organizaciones mediáticas, que si bien éstas se reflejan mayormente en los editoriales y en artículos de opinión, se sabe que los periodistas que cubren las fuentes políticas no se encuentran exentos de reportar de manera subjetiva algunos temas de campaña; y *b)* la disponibilidad y tamaño de los espacios noticiosos que recojan con mayor detalle las propuestas de campaña y las actitudes de los candidatos. Además no debe pa-

sarse por alto que una agenda de temas no puede considerar demasiados asuntos al mismo tiempo; y que medios y audiencias son altamente selectivos.

Por consiguiente, al dejar de lado las restricciones señaladas, se corre el riesgo, como lo advierten los esposos Lang (1981), de atribuirles mucha o muy poca influencia a las agendas mediáticas y públicas sobre la agenda política de las campañas. Debe, entonces, quedar claro a los estudiosos del *agenda-setting*, que es imprescindible tomar en cuenta estas reservas cuando se trata de teorizar acerca del proceso de construcción de las agendas. De no hacerlo, se corre el riesgo de sobreestimar el poder de la élite política para establecer los términos y niveles de las agendas correspondientes.

En conclusión: ¿Qué hemos aprendido?

¿Cuál es el aprendizaje más relevante, producto de este trabajo, en relación con la formación de una agenda de campaña? ¿Qué ideas ha aportado sobre las cuales otros estudiosos del tema puedan construir? Éstas representan las últimas preguntas de investigación.

Una primera lección apunta a que responder a las interrogantes originalmente planteadas en cuanto a las influencias determinantes en la construcción de una agenda de campaña electoral, es un asunto complicado y multifacético. Ello se debe a que las respuestas a este difícil asunto de la comunicación política han resultado más especulativas e impresionistas que sistemáticas y comprensivas, como no debiera ser después de tantos años de indagación sobre *agenda-setting*. También, en virtud de que las explicaciones de los efectos de la opinión pública en la definición de las prioridades de política de las élites son más complejas y menos comprendidas, ya que son muchos los factores que influyen en la naturaleza y formación de la percepción ciudadana y su vinculación con la construcción de las agendas políticas.

Una segunda enseñanza consiste en que para tratar de responder a las cuestiones de indagación señaladas, las formulaciones en torno a los procesos de construcción de las agendas políticas resultan muy útiles para vislumbrar la manera como se elabora una agenda de campaña electoral, en tanto que son capaces de explicar mejor las formas en que los partidos y sus candidatos vertebran las demandas y apreciaciones sociales para convertirlas en asuntos de campaña.

Una lección más apunta a que las campañas electorales, si bien cumplen funciones necesarias de validación del sistema político y, por ende, de la élite gobernante, mediante la creación de un clima político favorable para la emi-

sión del sufragio, no necesariamente dan plena vigencia al ideal democrático, ya que la participación ciudadana en los procedimientos para la toma de decisiones, una vez electos los candidatos, no se extiende más allá de la mera votación. En gran medida, esta situación se debe a que el ciudadano de a pie no tiene la posibilidad de seleccionar, ni siquiera en tiempos electorales, los principales problemas que confrontará el sistema político, y menos de decidir las alternativas para su solución.

Otra conclusión derivada de este estudio, es que se volvió a constatar la formidable capacidad de los asesores profesionales de la comunicación, así como de los medios de información para organizar los temas centrales, resaltar los atributos personales y enmarcarlos, de acuerdo con sus intereses y los de los agentes políticos partidistas, para construir la imagen del candidato y posicionarla, a la manera de Lippmann (1922), en la cabeza de los votantes. Esto permite a las campañas electorales facilitar la elección de un candidato menos sobre la base de una elección racional y más sobre la base de una selección muchas veces irracional.

Otro aporte de este trabajo es la precisión en torno a que las campañas electorales y sus agendas pueden ser presentadas como sustanciales o espectaculares; pueden proyectar una elección racional o simular una carrera de caballos; pueden construirse mediante la definición de temas y problemas controversiales con propuestas de solución, o alimentarse de estrategias para divertir o entretener al electorado.

No obstante quedó claro que el principal instrumento con el que es necesario contar para desarrollar una buena campaña, es con una agenda temática. Es decir, una lista de temas jerarquizados relacionados con la problemática social complementada con una serie de alternativas viables para su solución. Si bien contar con esa relevante herramienta constituye una condición necesaria, no resulta suficiente. Por lo tanto, en toda campaña electoral resulta imprescindible construir una imagen positiva y mediática del propio candidato mediante otra agenda que refleje sus atributos personales. En suma, tanto la subagenda de temas como la de atributos deberían presentarse de manera equilibrada y complementaria.

A lo largo de este artículo también hemos aprendido que la formación de la agenda de campaña es un proceso que no ocurre en el vacío, por eso resulta un proceso político penetrante, altamente dinámico, como es el papel que juegan tanto los propios partidos y sus candidatos como los medios masivos, cuyos resultados dependerán de las características históricas de cada sociedad, de los contextos en los cuales se configuran las agendas, así como de sus

sistemas políticos y mediáticos con sus contradicciones internas. Esto se debe a que los fenómenos de fijación de agendas no operan siempre, ni sobre todas las personas, ni en todos los lugares. Luego entonces, no es posible establecer un patrón universal que garantice sus consecuencias y que no que varíe de una a otra campaña.

Una enseñanza final es que la formación de una agenda de campaña que desdeñe la opinión racional ciudadana puede carecer de la influencia política que suele atribuírsele. No obstante, la realización de más estudios empíricos sobre la materia pueden refinar los modelos de influencia social que analizan la relación de la agenda pública *vis a vis* la agenda política de campaña. De esa forma, se podrán descubrir mayores lazos entre la opinión pública, la naturaleza de los problemas que le conciernen y las respuestas políticas conducentes.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F. (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Anduiza, Eva y Bosch, Agustín (2004), *Comportamiento político y electoral*, Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Bachrach, Peter y Baratz, Morton (1970), *Power and poverty*, New York: Oxford University Press.
- Benton, M. y Frazier, P. (1976), "The agenda setting function of the mass media at three levels of information holding", en *Communication Research*, núm. 3, California: Sage Journals.
- Blood, Deborah y Phillips, Peter (1997), "Economic headline news: new approaches to understanding causes and effects", en Maxwell McCombs, Donald Shaw y David Weaver (1997), *Communication and democracy: exploring the intellectual frontiers in agenda-setting theory*, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Buchanan, Bruce (1991), *Electing a president: the Markle commission Research on campaign 88*, Austin: University of Texas Press.
- Burd, Gene (1991), "A critique of two decades of agenda-setting Research", en David L. Protesy y Maxwell McCombs [eds.], *Agenda Setting: readings on Media, Public Opinion and Policymaking*, New Jersey-London: Lawrence Erlbaum Associates Inc.
- Castells, Manuel (2010), *Comunicación y poder*, Madrid: Alianza Editorial.
- Cobb, Roger y Elder, Charles (1986), *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*, México: Noema.
- Cohen, Bernard (1963), *The Press and Foreign Policy*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Dearing, James y Rogers, Everett (1996), *Agenda setting*, Thousand Oaks, California: Sage-Reese.

- Del Rey, Javier (2007), *Comunicación política, Internet y campañas electorales*, Madrid: Tecnos.
- Chaffee, Steven (1979), "Impact on partisan, image and issue voting", en S. Kraus [ed.], *The great debates: Carter vs. Ford, 1976*, Bloomington: Indiana University Press.
- Dorantes, Gerardo (2006), *Conflicto y Poder en la UNAM: la huelga de 1999*, México: UNAM-FCPys-Miguel Ángel Porrúa.
- Downs, Anthony (1996), "El ciclo de atención a los problemas sociales: los altibajos de la ecología", en Aguilar Luis F. (1996), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Eckstein, Harry (1988), "A culturalist theory of political change", en *American Political Science Review*, núm. 82, Texas: American Political Science Association.
- Ghanem, Salma (1997), "Filling in the Tapestry: The Second Level of Agenda Setting", en McCombs, Maxwell, Shaw, Donald y Weaver, David (1997), *Communication and Democracy: exploring the intellectual frontiers in agenda-setting theory*, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Edelman, Murray (1988), *Constructing the political spectacle*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Edelman, Murray (1985), *The symbolic uses of politics*, Urbana and Chicago: University of Illinois Press.
- Entman, Robert (1993), "Framing: Toward clarification of a fractured paradigm", en *Journal of communication*, núm. 43, Washington: International Communication Association.
- Funkhouser, Ray (1973), "The issues of the sixties: An exploratory study of the dynamics of public opinion", en *Public Opinion Quarterly*, núm. 37, Oxford: Oxford University Press.
- Hellweg, Susan (2004), *Campaigns and Candidate Images in American Presidential Elections*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Jacob, Lawrence y Shapiro, Robert (1994), "Issues, candidate image and priming: The use of Private polls in Kennedy's 1960 presidential campaign", en *American Political Science Review*, núm. 88, vol. 3, Texas: American Political Science Association.
- King, Pu-tsung (1997), "The press, candidate's images, and voter perceptions", en McCombs, Maxwell, Shaw, Donald y Weaver, David (1997), *Communication and Democracy: exploring the intellectual frontiers in agenda-setting theory*, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Kingdon, John, (1984), *Agendas, alternatives and public policies*, New York: Harper Collins College Publishers.
- Kuhn, Tomas (1970), *The structure of scientific revolutions*, Chicago: University of Chicago Press.
- Lane, Robert (1959), *Political Life*, Glencoe, Illinois: The Free Press, Part III.
- Lang, Kurt y Lang, Gladys (1981), "Watergate: An exploration of the agenda-building process", en Wilhoit y De Bock [eds.], *Mass Communication Review Yearbook*, núm. 2, Beverly Hills, Cal.: Sage.
- Lazarsfeld, Paul et al. (1944), *The People's Choice. How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*, New York: Duell, Sloan and Pearce.

- Lazarsfeld, Paul *et al.* (1954), *Voting. A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, Chicago: University of Chicago Press.
- Lippmann, Walter (1922), *Public Opinion*, New York: Macmillan.
- Lowi, Theodore (1964), "American business, public policy, case studies and political theory", en *World Politics*, núm. XVI, Cambridge: Cambridge University Press.
- McCombs, Maxwell (2004), *Estableciendo la agenda: el impacto en la opinión pública y en el conocimiento*, Barcelona: Paidós Comunicación.
- McCombs, Maxwell y Shaw, Donald (1972), "The agenda setting function of mass media", en *The public Opinion Quarterly*, vol. XXXVI, núm. 2, Oxford: Oxford University Press.
- McCombs, Maxwell *et al.* (1997), *Communication and Democracy: exploring the intellectual frontiers in agenda-setting theory*, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Natchez, Peter y Bupp, Irvin (1968), "Candidates, issues and voters", en *Public Policy*, núm. 17, citado en Nimo Dan (1975), "Images and Voters' Decision-Making Processes", en *NA-Advances in Consumer Research*, vol. 02, MI: Association for Consumer Research.
- Nimmo, Dan y Savage, Robert (1976), *Candidates and their images: concepts, methods and findings*, Santa Mónica, CA: Goodyear.
- Ortega y Gasset, José (1974), *Escritos políticos*, Madrid: Alianza.
- Pike, George (1985), *Toward a transactional model of political images: Collective images of the candidates in the 1984 election*. Paper presented at the International Communication Association, Honolulu, HI, may.
- Rogers, Everett y Dearing, James (1987), "Agenda-setting research: Where has it been? Where is it going?", en Anderson [ed.], *Communication yearbook 11*, Newbury Park: Sage.
- Saperas, Enric (1987), *Los efectos cognitivos de la comunicación de masas*, Barcelona: Ariel.
- Semetko, Holli *et al.* (1991), *The formation of campaign agendas: a comparative analysis of party and media roles in recent American and British elections*, Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Sigel, David (1964), "Effect of partisanship on the perception of political candidates", en *Public Opinion Quarterly*, núm. 28, Oxford: Oxford University Press.
- Shabad, Goldie y Andersen, Kristi (1979), "Candidate evaluations by men and women", en *Public Opinion Quarterly*, núm. 43, Oxford: Oxford University Press
- Takeshita, Toshio (1997), "Exploring the media's roles in defining reality: from issue-agenda setting to attribute-agenda setting", en McCombs, Maxwell *et al.* (1997), *Communication and Democracy: exploring the intellectual frontiers in agenda-setting theory*, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Tuman, Joseph (2008), *Political Communication in American Campaigns*, Thousand Oaks, Ca: Sage Publications.

Gerardo L. Dorantes y Aguilar. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesor-investigador nacional de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad Autónoma del Estado de Méxi-

co. Líneas de investigación: comunicación y política, democracia digital, *agenda-setting*, *agenda-building*. Publicaciones recientes: *Dilemas de la democracia mexicana*, México: UNAM (2010); *Políticas públicas, gestión y participación ciudadana en el México contemporáneo*, México: UAEM (2009); *Conflicto y poder en la UNAM: la huelga de 1999*, México: FCPYS, UNAM, Miguel Ángel Porrúa (2006).

Recepción: 13 de junio de 2011.

Aprobación: 21 de agosto de 2012.