

# *Relaciones entre propaganda y formación de la opinión pública. Lo que la investigación aún no ha respondido*

Cecilia Rodríguez Dorantes<sup>1</sup>

## Introducción

**E**N LA HISTORIA de la investigación sobre los medios masivos de comunicación indudablemente el interés central ha sido y sigue siendo tratar de determinar el impacto que los diversos mensajes difundidos por los medios tienen sobre los individuos, los grupos, las instituciones y el sistema social. El tema del ensayo que ahora nos ocupa remite de nuevo a ese fascinante campo de la investigación.

Pese a los más de setenta años de investigación sobre comunicación, las preguntas en relación con los efectos de los medios y, de manera específica, las preguntas acerca de los nexos que existen entre la propaganda y la formación de la opinión pública, no han logrado obtener hasta el momento respuestas unívocas ni mucho menos universales.

El objetivo del presente ensayo es poner sobre la mesa de discusión algunas reflexiones acerca de las relaciones entre la propaganda y la opinión pública. Partimos de la premisa de que la formación de la opinión pública es un proceso de tal complejidad que resulta sumamente difícil establecer una causa única en su creación o modificación. Sin embargo, consideramos que la propaganda, en cuanto forma especial de comunicación persuasiva, juega un papel muy importante en la construcción, la reproducción y el cambio de lo que se ha dado en llamar opinión pública.<sup>2</sup>

1. Presidenta de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC) y coordinadora del Posgrado en Comunicación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
2. Para los fines de este ensayo, entendemos por opinión pública aquella que reúne las siguientes características: se trata de una opinión común a la mayoría de la colectividad estudiada; se refiere a cuestiones de interés público y está relacionada, de algún modo, con aspectos propios o colindantes con el poder político, económico o ideológico (sociocultural).

## Regreso al estudio de los efectos: el caso de la propaganda

La historia sobre los estudios de los efectos ha estado determinada por la oscilación entre quienes señalan la peligrosa influencia de los medios sobre la sociedad y aquéllos que mitigan dicha influencia, reconstruyendo la complejidad social en la que se llevan a cabo los procesos de comunicación masiva (Watts, 1997; Wolf, 1994).

En el caso específico de la propaganda, el análisis de los diversos periodos que ha seguido la investigación de la comunicación de masas<sup>3</sup> nos muestra que el interés por estudiar los posibles efectos de este tipo de mensajes ha estado presente desde la década de los años veinte. La mayor parte de estos estudios se han referido a la influencia de la propaganda en momentos históricos específicos como la primera y segunda guerras mundiales, el periodo postguerra, la guerra fría, periodos electorales los países del llamado primer mundo, etcétera.

La revisión de las principales aportaciones de los estudios acerca del impacto de la propaganda permite identificar el empleo de diversos modelos explicativos, modelos que con el paso del tiempo se han tornado más complejos.

De esta manera, en un primer momento se pretendía establecer relaciones lineales de causa-efecto, poco a poco el trabajo empírico ha permitido detectar otros elementos que participan en los procesos de influencia de los medios, tal como lo han planteado, entre otras, las teorías sobre los grupos de pertenencia, la disonancia cognoscitiva, el flujo de comunicación en dos etapas, los estudios sobre actitudes, el modelo de usos y gratificaciones, la espiral del silencio, la *agenda-setting*, las teorías sobre procesos de recepción y la construcción social de la realidad. Cada una de estas aproximaciones han hecho posible la identificación de diferentes tipos de variables que intervienen en el proceso de influencia (variables individuales, cognitivas, sociales, culturales, económicas, etc.), enriqueciendo así las explicaciones precedentes.

Se puede decir que el conocimiento sobre los efectos de los medios producido en el periodo comprendido entre los años veinte y sesenta, estaba afocado fundamentalmente a lo que conocemos como efectos a corto plazo. Una gran cantidad de los estudios realizados en este periodo permitieron afirmar que los medios sólo tienen un efecto inmediato y limitado, lo cual condujo a la desmitificación de la omnipotencia de los medios y sus contenidos. No obstante, en los años más recientes, tal como señala M. Wolf, nos encontramos en una fase de reevaluación del poder de influencia de los medios, presentándose un desplazamiento del interés hacia el estudio de los efectos a largo plazo.<sup>4</sup>

3. Es importante acotar que las propuestas teóricas producidas en nuestra disciplina no corresponden de manera secuencial a un orden cronológico; por el contrario, encontramos traslapes, combinaciones y revisiones sobre los hallazgos que se han venido produciendo desde hace setenta años.

4. M. Wolf explica este "neolazarsfeldismo" —como lo llama— a partir de tres hechos: la

La pregunta obligada es si realmente nos encontramos ante nuevos paradigmas y propuestas explicativas o se trata sólo de versiones modificadas de propuestas anteriores. Así, por ejemplo, se ha encontrado que el efecto de reforzamiento de los medios que anteriormente era considerado en la investigación como un impacto débil de ellos, resulta que hoy día se inscribe como fundamental al considerar un impacto acumulativo de los medios a través del tiempo. En palabras de M. Wolf:

[...] la inversión de perspectiva, según mi opinión es más indicativa de las tensiones, temáticas y prioridades que se vuelcan en la atención hacia los media, que de innovaciones radicales y reales y de progresos en la investigación y en sus resultados (Wolf, 1994: 50).

En el caso del estudio de la influencia de la propaganda, lo que encontramos es una diversidad extraordinaria de resultados según el momento histórico, el contexto socioeconómico-político, el tipo de metodología empleada, el tipo de propaganda y las técnicas utilizadas, la aproximación teórica, etc. De tal manera que, por el momento, lo único que se puede afirmar es que aún no sabemos con certeza cómo impacta la propaganda a los individuos.

## ¿Cuál propaganda? ¿Cuál opinión pública?

Existe una tendencia generalizada a identificar la propaganda con una de sus formas más importantes: la propaganda electoral. No obstante, hay que señalar que no es la única forma que asume la misma. La revisión bibliográfica nos permite identificar los siguientes tipos: en cuanto a su materia central, la propaganda puede ser electoral, religiosa, sociológica (también llamada cívica o social), bélica, de guerra psicológica y contrapropaganda; en cuanto a la forma que asume puede ser manifiesta o encubierta (aquí se incluye también las propagandas blanca, gris y negra). En cuanto a la actitud, puede ser coactiva, denigratoria, comparativa, estimulativa; considerando sus objetivos globales puede tratarse de propaganda de conversión, subversión, fomento, consolidación; por su temporalidad, encontramos la propaganda permanente, periódica, ocasional, y éstas a su vez pueden ser intensivas o extensivas. Por último se señala que la propaganda también puede ser adjetiva; por ejemplo, si se trata de propaganda religiosa, ésta puede ser católica, evangelista, anglicana, etc., (González, 1981; Herreros, 1989).

Si consideramos únicamente los tipos básicos de propaganda (electoral, religiosa, social, bélica, de guerra psicológica y contrapropaganda), la pregunta

---

globalización de la comunicación, el papel cada vez más importante de la videopolítica, lo que ha significado una transformación profunda del espacio y del quehacer públicos, y la preocupación por la llamada función congnotiva de los medios en cuanto a la construcción y el conocimiento que tenemos de la realidad.

respecto de sus alcances y límites para formar opinión pública obliga a reflexionar acerca del conocimiento que hasta el momento se ha generado en este campo, en donde indudablemente ha sido la propaganda electoral la que ha recibido gran parte de la atención de los estudiosos de la comunicación.<sup>5</sup> Este hecho resulta de una importancia innegable si consideramos que en la formación de la opinión pública es prácticamente imposible deslindar en los receptores el efecto producido por un solo tipo de mensajes. De esta manera, por ejemplo, los investigadores atienden a la propaganda electoral en un periodo determinado sin analizar el contexto de mensajes en el que se encuentra inmersa y dejando de lado otro tipo de propaganda paralela, menos obvia, como pueden ser los sondeos de opinión.

Con respecto a esto último es importante tener presente que la opinión pública lo es en dos sentidos: porque es la opinión compartida y porque es la opinión publicada. En efecto, como opinión publicada los sondeos están demostrando ser una de las técnicas más efectivas que cualquier tipo de propaganda puede emplear. Pero cabe hacer una acotación: los sondeos de opinión se han convertido en un tipo especial de propaganda no por los resultados que obtienen mediante sus encuestas sino por la publicación e interpretación de tales resultados, lo cual indudablemente contribuye a crear climas de opinión (Fuentes-Berain y Giménez, 1997: 5).

El hecho de que actualmente se considere que la política no puede existir sin medios y sin sondeos<sup>6</sup> ha provocado que en los últimos años se produjera una sobrevaloración de la función que cumplen los sondeos de opinión en cuanto a que tienen el poder de predecir el comportamiento de la gente (Worcester, 1994). Esta sobrevaloración se basa en el mito de que la gente tiene opiniones sobre todos los temas. Sin embargo, como señala A. Muñoz, la gente responde prácticamente a cualquier tipo de encuestas antes de reconocer que no sabe (Muñoz, 1989), tal como paradójicamente lo ha demostrado la misma televisión mediante sus telesondeos sobre temas falsos y absurdos.

Por otra parte, en su estudio sobre opinión pública J. Habermas alertó respecto de la importancia de distinguir entre sistemas de opiniones informales que son no públicos y sistemas de opiniones formales, como es el caso de los medios masivos de comunicación que, valga el pleonasma, son eminentemente públicos. En este sentido el autor subraya que, mientras no se dé una participa-

---

5. Hemos evitado intencionalmente utilizar el concepto de propaganda política porque consideramos que todo tipo de propaganda lo es. Por supuesto, estamos partiendo de un concepto amplio de lo político referido a la lucha por el poder que se manifiesta en los más diversos ámbitos sociales. Es tan política la propaganda de los partidos, como la de las diversas religiones o de las diversas instancias sociales (organizaciones no gubernamentales, sector público, paraestatales, etc.) que pretenden convencer de la validez de sus concepciones del mundo. Un ejemplo claro es la propaganda social sobre planificación familiar.

6. Respecto a este tema recomendamos ampliamente el libro *El nuevo espacio público*, de Jean-Marc Ferry, enumerado en la bibliografía de este ensayo.

ción real de la gente en los sistemas formales de opinión, es una ficción creer que existe la opinión pública como la opinión de la gente común (Habermas, 1981).

J. Habermas afirma que en los orígenes de la opinión pública esta era considerada como la opinión del pueblo en oposición al *bon sens* de los intelectuales, división que hoy día difícilmente podríamos establecer. Asimismo, señala que la opinión pública tiene dos significados distintos según se la considere un espacio de crítica respecto del ejercicio del poder político y social, o bien como un espacio de recepción en relación con la notoriedad pública de personas o instituciones, de bienes de consumo o de programas.

Las observaciones anteriores conducen a dos interrogantes fundamentales en el estudio de la formación de la opinión pública: por una parte, si la opinión pública es realmente la opinión de la gente común o es la opinión que los medios de comunicación construyen en conjunción con los líderes de opinión y que la gente adopta como propia;<sup>7</sup> y por otra, si la opinión pública constituye en realidad un espacio de crítica y presión social hacia el ejercicio del poder o es sólo un instrumento más de control político sobre la gente. Al respecto recuérdese que ya en el siglo XVIII se afirmaba que el ejercicio del poder necesitaba el control permanente de la opinión pública.

Además es importante hacer explícito que, de manera parecida a lo que sucede con el concepto de propaganda, la opinión pública no se refiere únicamente al espacio de lo político, sino que comprende todas las esferas del mundo social. En este sentido, si consideramos que también los mensajes de los medios hoy día abarcan todas y cada una de dichas esferas, tanto públicas como privadas, es fácil suponer que de manera permanente se encuentran creando y recreando opinión pública sobre prácticamente cualquier tema.

## Relaciones entre propaganda y opinión pública

Si bien son numerosas las definiciones que existen sobre la propaganda, para los fines de este ensayo partimos de la consideración de que se trata de un tipo particular de comunicación persuasiva que busca influir sobre la opinión pública y la conducta de la sociedad, conduciendo a los individuos a adoptar una opinión y un comportamiento determinados. Sin embargo, pese a los estudios realizados, el funcionamiento del proceso persuasivo sigue siendo hasta el momento una caja negra dada la diversidad y complejidad de los factores que en él intervienen (Iyengar y Kinder, 1993; Milburn, 1994).

Como señala M. Herrero,

---

7. En relación con este punto, en un trabajo reciente de Delia Crovi (1996) titulado "Los medios de comunicación en la construcción de los escenarios políticos" se plantea que la gente tiende a dejar cada vez más en manos de los expertos la discusión de los temas de interés público, retomando, ya elaboradas, opiniones que los medios construyen.

[...] creer que tras el dominio de los mass media y las técnicas de persuasión puede llegarse a la generalización del consenso social es algo que todavía está por demostrar y con enormes dudas de que puede llegar a demostrarse fuera del terreno de ficción [...]. Si en la actividad comercial todavía no puede valorarse realmente el papel de la comunicación publicitaria, porque en la acción de compra intervienen múltiples variables, gran parte de ellas incontrolables, en el campo del comportamiento político electoral y su relación con la propaganda es también sumamente difícil conseguir las bases sobre las cuales hallar las verdaderas relaciones entre la acción comunicativa de la campaña electoral, la acción de votar y el nivel de participación [...] (Herreros, 1989: 365-366).

No obstante lo anterior, la mayoría de las investigaciones que se han centrado en el análisis del impacto de la propaganda política sobre la opinión pública coinciden en señalar que es fundamental el papel que juegan los medios masivos de comunicación en los procesos electorales. Sin embargo, existen discrepancias acerca de cómo opera y en qué consiste dicho impacto, ya que mientras algunos señalan sólo un efecto de reforzamiento sobre opiniones preexistentes, otros audazmente afirman que los medios contribuyen a definir el voto de los electores en uno u otro sentido (Bates, 1986; Fernández, 1993; Herreros, 1989; Iyengar y Kinder, 1993; Proaño, 1986).

La ausencia de hallazgos contundentes sobre el tema que nos ocupa parece indicar que el intento de establecer efectos indiscutibles de la propaganda sobre la formación de la opinión pública es una tarea titánica e irresoluble.<sup>8</sup> Por ello consideramos que no es gratuita la escasez de propuestas teóricas cuyo objetivo central sea explicar la formación de la opinión pública, siendo la espiral del silencio, de E. Nöelle-Neumann, la propuesta más destacada hasta el momento. Junto a ésta debemos mencionar también la *agenda-setting* y los plantamientos sobre los medios y la construcción social de la realidad, que si bien no utilizan el concepto de opinión pública como eje analítico, sí proporcionan algunos elementos que permiten hipotetizar acerca del papel que los medios desempeñan en la formación de la misma.

De acuerdo con E. Nöelle-Neumann, la opinión pública es el resultado de la interacción entre los individuos y su entorno social. Es la opinión que puede ser expresada en público sin riesgo de sanciones y en la cual puede fundarse la acción llevada adelante en público. En este sentido, se trata de la opinión

---

8. En la década de los cuarenta ya Lasswell había señalado la importancia de tomar en cuenta en el análisis de la persuasión factores como la fuente, el mensaje, el canal, el receptor y el destino o fin perseguido por el mensaje. Por su parte, Katz y Lazzarfeld, al estudiar el fenómeno de la persuasión, consideran como variables a atender la exposición del receptor al medio, las características del medio, el contenido del mensaje, la estructuración persuasiva del mismo y la predisposición de los receptores. Más recientemente, William McGuire, además de las variables ya señaladas por los anteriores autores, agrega como variables intervinientes en un proceso persuasivo la atención prestada al mensaje, la simpatía, conveniencia o interés por el mensaje, la comprensión del mismo, la actitud ante el mensaje, la memorización, el comportamiento, el refuerzo del comportamiento y la consolidación de la conducta.

dominante que impone una postura y una conducta de sumisión, y amenaza con el aislamiento (de ahí el nombre de espiral del silencio) a quien se arriesgue a expresar una opinión no compartida por los demás (Nöelle-Neumann, 1992).

E. Nöelle-Neumann plantea que aunque se suele considerar que los medios influyen en la opinión pública, dicha relación no es clara. No obstante,

[...] los medios de comunicación pertenecen al sistema por el cual el individuo consigue informarse sobre su entorno. Respecto a todas las preguntas que no atañen a su esfera personal, depende casi totalmente de los medios de comunicación masiva tanto en lo que se refiere a los hechos mismos como a la evaluación del clima de opinión. Por regla general, reaccionará ante la presión de la opinión en la forma en que ésta se ha hecho pública (o sea publicada). Habrá que dirigir investigaciones acerca del modo como una opinión sobre una persona o un tema específico llega a prevalecer a partir del sistema de los medios (Nöelle-Neumann, 1992: 206-207).

En complementariedad con los planteamientos de la espiral del silencio, la *agenda-setting* afirma que los medios de comunicación masiva no sólo dicen al receptor en qué pensar sino también cómo pensar acerca de ciertos temas. Así, la *agenda-setting* postula un impacto directo sobre los receptores que opera en dos niveles: el "orden del día" de los temas, argumentos y problemas, y la jerarquía de importancia y prioridad con la que tales elementos son colocados en el "orden del día" (Bregman, 1992; Wolf, 1987).

Por su parte, los análisis sobre la construcción social de la realidad subrayan que los medios elaboran definiciones acerca del mundo, que los individuos pueden asumir como propias, sobre todo en aquellos casos en donde los medios son utilizados como la principal fuente de información, tal como se ha demostrado en las más diversas latitudes. Estos estudios señalan, sin embargo, que dicho proceso de construcción de la realidad es complejo e indirecto, debido a que opera en interacción con una gran variedad de elementos e instituciones del contexto (Wolf, 1994).

A partir de las propuestas anteriores podemos suponer que los medios masivos de comunicación, en efecto, contribuyen de manera importante a la formación de la opinión pública, pero no sólo a través de los mensajes de propaganda. Tal como se ha demostrado en diversos países al parecer la gente desarrolla una relación de dependencia cognoscitiva respecto a los medios, sobre todo de la televisión, siendo ésta considerada el principal medio al que una proporción altísima de la población recurre para estar informada (García Canlini, 1997: 3, sección C). Sin embargo, hay que subrayar que la gente no vive en el vacío social y que por lo tanto también mantiene interacciones con otros individuos y con otros grupos. De esta manera será necesaria la realización de más investigaciones para tratar de determinar el peso que tanto las interacciones sociales como el consumo de medios tienen sobre la formación de opinión pública en los sujetos.

## Comentarios finales

Los límites y alcances de la propaganda en la formación de la opinión pública están aún por determinarse. Si bien la investigación sobre el tema nos proporciona algunos indicios, todavía falta mucho camino por recorrer. Hasta el momento lo que tenemos es, por una parte, la mitificación de la propaganda, que le atribuye poderes no fácilmente demostrables, y por otra, una gran diversidad de estudios cuyos resultados impiden establecer conclusiones contundentes y generalizables.

Por otra parte, consideramos que prestar atención sólo a la propaganda electoral ha sido un desacierto en la investigación sobre el tema. La opinión pública, como ya hemos visto, está referida a los más diversos ámbitos de lo social, y en este sentido creemos que las preguntas acerca del papel que la propaganda juega en la formación de la opinión pública deberían abarcar todas las formas de propaganda, sobre todo las menos obvias, como es el caso de la propaganda social, que remite directamente a la vida cotidiana de los receptores y que, por lo menos a manera de hipótesis, interviene también en la formación de su concepción del mundo y propio de los demás.

Por último, recordemos que fue el propio Lasswell quien definió la propaganda como el manejo de la comunicación colectiva con fines de poder. Sin embargo, la lucha por el poder no sólo se da en el espacio de lo meramente político, y habrá que preguntarse si existe en los medios algún tipo de mensajes que no tengan fines propagandísticos.

## Bibliografía

- Bates, Stephen (1986). "Estrategia de comunicación: la elección presidencial", *Chasqui*, núm. 19, CIESPAL, Quito, julio-septiembre.
- Bregman, Dorine (1992), "La función de la agenda: una problemática en transformación", en Jean-Marc Ferry, *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona.
- Fernández, Juan E. (1993). "La política como espectáculo", *Chasqui*, núm. 44.
- Ferry, Jean-Marc (1992). *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona.
- Fuentes-Berain, Rossana y Rafael Giménez (1997). "Encuestas: la nueva arma secreta de los partidos", *Diario Reforma*, 13 de febrero.
- García Canclini, Néstor (1997). "La cultura urbana en vísperas electorales", *Diario Reforma*, 6 de febrero.
- González Llaca, Edmundo (1981). *Teoría y práctica de la propaganda*, Grijalbo, México.
- Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública*, Gustavo Gili, Barcelona.



- Herreros Arconada, Mario (1989). *Teoría y técnica de la propaganda electoral (formas publicitarias)*, Escuela Superior del Relaciones Públicas/Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona.
- Iyengar, Shanto y Donald R. Kinder (1993). *Televisión y opinión pública. Información es poder*, Gernika, México.
- Milburn, Michael A. (1994). *Persuasión política. La psicología social de la opinión pública*, Presencia, Santafé de Bogotá.
- Muñoz Alonso, Alejandro (1989). *Política y nueva comunicación. El impacto de los medios en la vida política*, Fundesco, Madrid.
- Nöelle-Neumann, Elisabeth (1992). "La espiral del silencio. Una teoría de la opinión pública", en Jean-Marc Ferry, *op. cit.*
- Proaño, Luis E. (1986). "Campanas políticas y comunicación", *Chasqui*, núm. 19, CIESPAL, Quito, julio-septiembre.
- Watts, Duncan (1997). *Political communication today*, Manchester University Press, Inglaterra.
- Wolf, Mauro (1987). *La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectiva*, Paidós Ibérica, Barcelona.
- (1994). *Los efectos sociales de los media*, Paidós Ibérica, Barcelona.
- Worcester (1994). "Reflexiones sobre la opinión y la política públicas", *Este País*, núm. 39, México, D. F., junio.