

NATALIA ARUGUETE

EL PODER DE LA AGENDA

POLÍTICA, MEDIOS Y PÚBLICO

S E G U N D A E D I C I Ó N

Prólogo: Maxwell McCombs

PRÓLOGO*

Maxwell McCombs

Los medios de comunicación tienen un papel central y poderoso en la formación de la opinión pública y, durante los últimos cincuenta años, investigadores de todas partes del mundo han explicado con gran detalle y de forma continua su papel como fijadores de la agenda, utilizando medidas altamente precisas de la correspondencia entre la agenda de temas presentada por ellos y la agenda de temas que el público considera prioritarios. *El poder de la agenda* presenta con lujo de detalles los resultados de este estudio que ha expandido nuestro conocimiento acerca del papel fundamental que tienen los medios de comunicación en la formación de la opinión pública.

En el campo de la investigación sobre comunicación de masas, la de la agenda setting se ha convertido en una de las teorías principales y prolonga la preocupación por el efecto de los medios de comunicación. Más específicamente, la agenda setting fue parte de la reacción a la incapacidad de la investigación sobre comunicación de masas durante las primeras décadas para encontrar los efectos de los medios masivos en las actitudes y opiniones de los individuos. Los limitados resultados de esas primeras investigaciones llevadas a cabo entre 1930 y 1950 fueron descriptos en *Los efectos de la comunicación de masas* de Joseph Klapper. Muchos investigadores de aquella época consideraban que la comunicación de masas era un callejón sin salida o, como Wilbur Schramm dijo más sutilmente, la investigación sobre comunicación de masas era una encrucijada por donde muchos habían pasado, pero pocos se detuvieron.

* Traducción del inglés: Silvina Varela.

Entre aquellos que sí se detuvieron, durante los años 60 surgió una nueva generación de investigadores educados en los programas de doctorado de las escuelas de periodismo de Estados Unidos. Ellos consideraban que los medios de comunicación tenían efectos en el público pero no necesariamente en las actitudes y opiniones, debido a que la función principal del periodismo no es persuadir sino informar. Esta opinión fue respaldada por algunas de las conclusiones de las décadas anteriores, las cuales indicaban que, en efecto, los ciudadanos se informaban a través de los medios de comunicación. En cuanto al modelo de la jerarquía de los efectos mediáticos, creían que la primera etapa de investigación se había adentrado demasiado en la jerarquía en busca de efectos masivos. Precediendo a los efectos mediáticos sobre las actitudes y opiniones, están los efectos sobre la conciencia y el conocimiento.

Y así, durante las elecciones presidenciales de Estados Unidos en 1968, Don Shaw y yo acudimos a la fase inicial de la conciencia para descubrir los efectos de los medios de comunicación en el público, efectos cognitivos más que afectivos. La idea principal detrás de nuestro estudio de Chapel Hill era comparar la cobertura de los asuntos públicos en los noticieros con los temas que el público consideraba de mayor importancia. Propusimos una hipótesis sobre la transferencia de prominencia de la agenda mediática (el patrón de cobertura de noticias en las últimas semanas) a la agenda pública (el patrón de respuesta del público a una pregunta abierta acerca de qué temas consideran de mayor importancia). Esta transferencia de prominencia de la agenda mediática a la agenda pública recibió el nombre de agenda setting.

El padre intelectual del concepto de agenda setting es Walter Lippmann, cuyo clásico libro de 1922, *La opinión pública*, comienza con un capítulo titulado "El mundo exterior y nuestras imágenes mentales". Lippmann no utilizó el término agenda setting, pero el área de investigación que comenzó con nuestro estudio de Chapel Hill en 1968 puede ser descripta como una continuación en el esfuerzo por trazar la influencia de los medios de comunicación sobre "nuestras imágenes mentales".

El éxito que tuvo el estudio de Chapel Hill como primer movi-

miento hacia lo que ahora se ha convertido en una amplia área de investigación puede ser atribuido a tres factores. Primero, en términos empíricos, el alto grado de correspondencia entre el patrón de cobertura de noticias sobre asuntos públicos y la percepción de la gente sobre los temas más importantes del día. En segundo lugar, esta relación entre la agenda mediática y la agenda pública obtuvo un nombre, agenda setting, el cual comunica la esencia de la teoría de una manera fácil de comprender. Por último, el estudio de Chapel Hill utilizó una metodología mesurada y simple para medir de forma precisa la relación entre la agenda mediática y la agenda pública: correlaciones de orden de prioridad.

La ciencia es una actividad acumulativa, una interacción continua entre conceptos teóricos y postulados, por un lado, e investigación empírica, por el otro. Esto es precisamente lo que sucedió con la investigación sobre agenda setting durante los últimos cincuenta años, con el resultado de que *El poder de la agenda* presenta un mapa mucho más rico, detallado y matizado del impacto de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública que el influyente estudio de Chapel Hill. A pesar de que muchos todavía consideran que la agenda setting es el impacto de los medios de comunicación en la importancia percibida de temas entre el público, ésta es una definición limitada y actualmente obsoleta. Una definición más apropiada sería "elementos prominentes en los medios de comunicación con frecuencia adquieren prominencia entre el público". Hubo dos elementos teóricos clave que han sido identificados por la investigación sobre agenda setting posterior a Chapel Hill. El primer elemento es un *objeto*, utilizado en este caso con el mismo significado que objetos de la actitud, aquello sobre lo que tenemos opiniones. El objeto de la agenda puede ser definido entonces, de acuerdo con su función, como asuntos públicos, con su origen en el estudio de Chapel Hill, o como figuras públicas, instituciones, o una variedad de otros objetos de atención. El segundo elemento está constituido por los *atributos* de estos objetos, las características y los aspectos que los describen. Las agendas definidas por objetos y atributos aportan una perspectiva mucho más amplia de la agenda setting que el enfoque original en los asuntos públicos.

La noción clave de la teoría de agenda setting es la transferencia de prominencia de la agenda mediática a la agenda pública, y esta noción es utilizada en escenarios cada vez más diversos a medida que el panorama de los medios se expande para incluir a toda una gama de redes sociales. En algunos casos, esta noción también ha guiado investigaciones más allá del dominio tradicional de la agenda setting sobre los asuntos públicos y medios masivos. Como consecuencia, en la actualidad hay más de quinientos estudios públicos sobre agenda setting.

La investigación sobre agenda setting ha continuado su expansión, tanto en su teoría como en cuanto a su enfoque empírico específico, y su éxito se debe en gran medida a la gran cantidad de investigadores de todo el mundo que han contribuido a la bibliografía sobre el tema. La agenda setting comenzó en una pequeña ciudad universitaria en Estados Unidos; hoy es una actividad internacional, y *El poder de la agenda* la hace más accesible a los estudiantes y académicos de América Latina.

INTRODUCCIÓN

Desde que echó a andar a fines de la década de 1960 en la ciudad de Chapel Hill, Carolina del Norte, la teoría de la agenda setting mostró avances y retrocesos en distintas fases de su formulación, en las que intentó converger con otras perspectivas y se topó con debates conceptuales intensos. Ésta es la trayectoria que recorre *El poder de la agenda*.

En una confrontación casi directa con la ley de las mínimas consecuencias, un estudio pionero realizado en 1968 logró demostrar que las noticias eran capaces de generar efectos cognitivos en la opinión pública. A escala pequeña, pero lo hizo. La ley de las mínimas consecuencias, enunciada por Paul Lazarsfeld en la década de 1940 y aceptada como válida a lo largo de los siguientes veinte años, sostiene que los medios de comunicación son incapaces de generar cambios en el comportamiento de los votantes.

¿Por qué hablar de efectos cognitivos? La premisa que sirvió de base al trabajo de Chapel Hill fue propuesta por Bernard Cohen en 1963 y afirma que los medios pueden no ser exitosos al decirnos qué pensar pero sí al indicarnos sobre qué pensar. Sobre esa base, Maxwell McCombs y Donald Shaw, dos profesores reunidos en aquella ciudad estadounidense durante la campaña electoral de 1968, fundan la primera fase, cuando se pone en evidencia que los elementos predominantes en las coberturas –desde candidatos presidenciales hasta temas públicos– se convertían, con el tiempo, en las principales preocupaciones del público. En esta primera fase, la función de los medios masivos se enfoca en sus efectos cognitivos: le “enseñan” a la gente aquello que es importante, sobre lo cual discutir y formarse una opinión.

Al plantear que los medios tienen efectos poderosos pero en condiciones limitadas, la agenda setting marca también sus diferencias con la idea de la "aguja hipodérmica", que popularizara Harold Lasswell en la década de 1920 y que postulaba el efecto uniforme y omnipotente de la propaganda política.

La particularidad de los casi cincuenta años de despliegue de la agenda setting es haber teorizado sobre la base de hallazgos empíricos. Así, a comienzos de la década de 1970, se demuestra que, aunque poderosa, la influencia mediática no es directa. Entre los medios y sus audiencias intervienen factores que inhiben o catalizan los efectos cognitivos. Estas "condiciones contingentes" suelen ser analizadas atendiendo a las dimensiones demográficas, actitudinales o psicológicas, pero también a la relación experiencial con los temas que alcanzan estado público (por ejemplo, el aumento de precios) o al tipo de medios a través de los cuales las personas se enteran de las noticias: televisión, prensa gráfica, medios digitales. Con los estudios empíricos de estas variables, se inicia la segunda fase en la trayectoria de esta perspectiva.

Pero la investigación no se detuvo allí... no se detuvo nunca, en realidad. Un lustro después de identificar las condiciones contingentes, McCombs y Shaw marcaron otro punto de inflexión cuando mostraron las limitaciones de la premisa basal del efecto de agenda –los medios no dicen qué pensar pero sí sobre qué pensar– a la hora de dar cuenta de los resultados empíricos reunidos. Concretamente, revelaron los rasgos recurrentes que poseen los objetos más relevantes en las coberturas noticiosas y mostraron que algunos de tales aspectos son más prominentes que otros. El tratamiento mediático de los atributos de los objetos, en definitiva, no sólo nos indica sobre qué pensar sino además cómo pensar acerca de ciertos temas o personalidades. Este nuevo descubrimiento abre la tercera fase de estudios.

Hasta la fase III, los estudios se concentraron en el tramo que conecta la agenda mediática con la pública y la capacidad de la primera de establecer los márgenes de la segunda. Pero en la década de 1980 se incursiona en una tercera agenda, la política, y su relación con el sistema mediático. Nuevamente se intenta establecer en qué sentido viaja la influencia entre agendas. ¿La

transferencia de la relevancia de los asuntos públicos u otro tipo de objetos va desde la agenda política hacia la mediática o al revés, el sentido contrario? La diversidad de hallazgos no permite dirimir de manera concluyente esta cuestión. Algunos otorgan un rol considerable a los medios, que causarían que la atención política se oriente hacia ciertos *issues*. Otros observan un efecto limitado de los medios sobre la agenda política. Lo cierto es que, más allá de la falta de consenso, se empieza a pensar en un proceso de construcción de la agenda mediática, denominado agenda building, que trasciende el esclarecimiento de la direccionalidad de ese vínculo.

Podría pensarse que la noción de agenda building cierra el círculo de fases, pero no. Veremos por qué.

La primera fase instala la premisa de los efectos cognitivos de los medios. La segunda atiende a las condiciones contingentes. La tercera agrega efectos sobre las actitudes, por cuanto el cómo pensar acerca de ciertos asuntos o candidatos puede generar en el receptor consecuencias sobre sus opiniones y actitudes personales. Nuevos hallazgos empíricos confirman la hipótesis de que la gente forma sus actitudes recurriendo a las consideraciones más sobresalientes y, por ende, más accesibles. La cuarta fase analiza el proceso de construcción de la agenda mediática. Pero una quinta fase subirá un nuevo escalón, al analizar la eficacia política de las coberturas informativas, su efecto sobre el comportamiento de la audiencia.

A comienzos del siglo XXI se da otro vuelco en la forma de concebir la influencia mediática sobre el público, en la que se abandona el modelo secuencial para adoptar un modelo reticular. A diferencia de la hipótesis original –el establecimiento de la agenda se da de manera lógica, lineal y discreta–, el modelo de agenda setting en red (NASM, según su sigla en inglés) postula que los medios transmiten la relevancia de ciertos objetos o atributos conectando información nueva con la que ya existe en la mente de la audiencia. La centralidad que en la agenda mediática adquieren estos elementos en asociación con otros se traslada y se construye en la agenda pública de manera reticular. En ello reside su relevancia.

En *El poder de la agenda* no sólo relato esta historia sino que me animo a cuestionar los postulados de la agenda setting desde de la lectura atenta de perspectivas y corrientes con las que se ha enfrentado, tanto conceptual como epistemológicamente. Esta teoría, sin dudas, ha sido audaz en su propósito de enfrentar las hipótesis sostenidas por la corriente dominante de los estudios en comunicación, sobre todo en los ámbitos académicos anglosajones. Pero cayó en un error significativo en su pretensión de acoger otras perspectivas de medios y opinión pública bajo su propio paraguas conceptual. Ello conllevó el alto costo de haber desdibujado particularidades y diferencias y, por ello, haber empobrecido la complejidad de los estudios realizados.

El recorrido que propongo en este libro no pretende ser cronológico aunque así lo parezca. Por cierto, se enfoca en las tensiones entre las teorizaciones que surgieron a lo largo de casi cinco décadas. Procuro poner en cuestión presunciones asumidas acríticamente, producto de una suerte de hegemonía de la idiosincrasia académica norteamericana. ¿Por qué? Porque por muy consistente que parezca el marco conceptual que abraza una teoría, éste puede ser discutido y redefinido desde otra mirada a partir de nuevos-viejos descubrimientos. O, como dice Bernard Cohen (1993: 13), “hasta que la próxima ola bañe la costa”.

Esta idea me permite dar lugar al último aporte de este trabajo, aunque con la cautela a la que obliga la turbulencia del nuevo escenario comunicacional, dominado por los medios digitales y las redes sociales. También aquí me hago preguntas sin intentar en modo alguno una sistematización de la literatura especializada con sus respectivos hallazgos en uno u otro sentido, que hoy sería prematura.

La pregunta “¿los nuevos medios le disputan la agenda a los medios tradicionales?” no puede estar aislada de otras consideraciones. Tampoco es posible interpelar a los medios convencionales en su capacidad de establecer la agenda pública de manera generalizada y monolítica sin atender a la “amenaza” del nuevo entorno digital. Para indagar en qué sentido viaja la transferencia de la importancia, debemos posicionar las nuevas vías de expresión mediática en alguna de las agendas. Pero ¿qué tipo de estudios

requiere pensar los blogs como una agenda mediática alternativa? ¿La llamada *intermedia agenda setting* ha dado una respuesta que nos conforme? ¿Es suficiente para anunciar el fin de la homogeneidad y la consonancia entre medios? Si Twitter es definido como un instrumento del poder político para configurar el sentido de las coberturas, ¿alcanza con expandir las herramientas metodológicas de la agenda building para lograr una evidencia convincente? ¿Qué pregunta nos hacemos al respecto?

Podemos cuestionar si el lucro de Twitter por parte de los políticos repercute en un efectivo poder de influencia sobre las noticias. ¿Pero qué entendemos por influencia? En cambio, si inquirimos sobre el uso que los periodistas hacen de este microblogging, cambia el sentido: ¿qué ocurre con las rutinas de los profesionales de la información? ¿En qué medida externalizan su trabajo –antes individual– hacia un grupo indefinido que colabora con dicha labor? Una dinámica que Jeff Howe (2006) bautizó *crowdsourcing*.

En un mar de cuestionamientos en el que las costas de lo ya establecido se bañan con nuevas olas, navego en las páginas que siguen. Lo hago teniendo en mente a varios destinatarios potenciales. Pensé...

- ... en un lector no experto, aun consciente de que, por momentos, me he metido a desentrañar profundidades que lindan lo tedioso. Con esos lectores me disculpo, pero no cedo: “el llanero solitario no se rinde”.
- ... en un estudiante ¿de grado, de posgrado? En ambos. A ellos intento brindarles herramientas teórico-metodológicas que abran camino hacia la lectura de las contribuciones centrales a la agenda setting. Es mi deseo que se animen a meterse en esas honduras. Lo es también el que se propongan discutir esta teoría, indagando, estudiando, profundizando. Pensé concretamente en mis alumnos, en muchos de ellos.
- ... en mis colegas, con quienes quiero continuar por esta vía una reflexión enriquecedora que me obligue a repre-guntarme lo que aquí afirmo. A algunos de ellos –a Virginia García Beaudoux, a Belén Amadeo, a Cecilia Hidalgo, a

Orlando D'Adamo, a Esteban Zunino y a Nadia Koziner-les agradezco especialmente su lectura detenida y minuciosa de versiones preliminares de este libro. A otros -a Walter Isaía, a Esteban, a Nadia y a Giselle Rodríguez- les reconozco el aporte clave de haber pensado juntos el título de este libro. A Martín Becerra y a Daniel Azpiazu los identifico como el motor de esta carrera profesional, que recién comienza. A Adriana Amado le otorgo haber sido la chispa que prendió este libro. A Mario Riorda le agradezco enormemente su confianza en mi trabajo, siempre.

Pienso en un lector a quien el libro le guste. Eso deseo auténticamente.

CAPÍTULO 1

CAMBIO DE PARADIGMA: DE LA PERCEPCIÓN SELECTIVA A LOS EFECTOS COGNITIVOS

Frente a la incapacidad de la sociedad de controlar la representación de una realidad tan compleja como heterogénea, los medios de comunicación intervienen como mediadores entre la gente y el mundo que la rodea. En efecto, cuando se trata de asuntos que están fuera de nuestro espacio familiar, vecinal o laboral tratamos con una realidad de "segunda mano", creada por los periodistas y las organizaciones mediáticas (McCombs y Valenzuela, 2007: 45).

Las instituciones informativas no son un simple testigo de lo que sucede. La forma en que cubren los acontecimientos, incluyendo algunos hechos y omitiendo otros, otorgándoles mayor o menor importancia a ciertos aspectos y describiéndolos desde determinada perspectiva, condiciona la experiencia que la gente tiene de su entorno, más allá de sus propias vivencias (Fishman, 1983).

Mediante estos mecanismos, los medios logran que hechos lejanos resulten interesantes o, en su defecto, hacernos "percibir que son sólo una nueva versión de nuestra experiencia familiar" (Lippmann, 1986: 95). La prioridad dada a cuestiones consideradas de interés periodístico "invita" a la opinión pública a orientar su atención, su pensamiento y sus acciones hacia tales *issues*¹ y a creer que los acontecimientos que más cobertura noticiosa reciben son los más importantes (Igartua y Humanes, 2004). Estas

1. La expresión utilizada por la teoría de la agenda setting en su idioma original es *salience of issue*, traducida al castellano como "relevancia de temas". En este trabajo, utilizamos los términos "tema", "asunto" o "cuestión" para referirnos a *issue* y lo diferenciamos conceptualmente de "acontecimiento" (*event*).