

## CAPÍTULO UNO

### AGENDAS DE PODER.

### MODELOS DEL CONTROL POLITICO E INFORMATIVO.

Este capítulo propone el estudio del movimiento de OC como actor que, en competencia con otros, ha logrado transformar la negativa al servicio militar en reivindicaciones que acapararon la atención de los organismos políticos y de los medios de comunicación: dos instituciones clave para explorar la efectividad de los movimientos sociales.<sup>1</sup> Se avanzará un marco teórico para el análisis de las agendas políticas e informativas, así como tres modelos de construcción de las mismas. Con el término agenda nos referimos al elenco de asuntos, fruto de la selección y la jerarquización de las cuestiones sociales que llevan a cabo diferentes instituciones (Kingdon, 1984). En concreto, un problema accede a la agenda política si de él se ocupan el Gobierno, el debate parlamentario o la competición electoral. En la agenda mediática (o informativa) las cuestiones sociales adquieren una proyección pública, de forma que las audiencias pueden identificarlas como relevantes y construir argumentos a favor o en contra de la línea política oficial. Esta agenda la forman los flujos de información que provoca un tema determinado.

Ambas agendas, variables dependientes de nuestro modelo, pueden explicarse a partir de las estrategias que se desarrollan para configurarlas de forma favorable a diferentes intereses. El *control de la agenda* es la capacidad de introducir ciertos problemas, asignar prioridades y fijar sus posibles soluciones, descartando otras alternativas. En consecuencia, las agendas revelan la distribución de *poder* político y comunicativo, entendido restrictivamente como el ejercicio del control de las agendas. En lo que respecta a la agenda de los medios, éstos podrían (deberían) abrir el proceso político a la opinión pública y los actores (auto)excluidos del juego institucional, pero relevantes socialmente; entre éstos últimos destacan los nuevos movimientos sociales (Rochon, 1988; Scott, 1990).

Un análisis conjunto ha de recurrir a herramientas conceptuales recientes y difícilmente operacionalizables. A estos escollos se suma el escaso trasvase disciplinar, que ha generado una confusión conceptual considerable. Sin embargo, sociólogos, politólogos y estudiosos de los medios han compartido teorías semejantes desde una perspectiva cercana a la aquí presentada. El marco que propongo se nutre de ese sustrato común, por lo general, inadvertido, y atiende a las últimas líneas de investigación sobre las agendas políticas y mediáticas.

Comenzaré clarificando algunos conceptos y el enfoque básico. Después, argumentaré por qué los

---

1 Esta es la propuesta de Klandermans (1989: 387-389). Para el análisis de los medios de comunicación como instituciones propias de las sociedades avanzadas, véase Beniger y Herbst, 1990.

estudios sobre movimientos sociales deben contemplar su efectividad en las agendas políticas e informativas; para pasar a formular sus líneas de análisis. Por último, interpreto el control de las agendas dentro de los paradigmas clásicos del poder. El tratamiento político y el debate periodístico podrán considerarse potestad de las elites (elitismo puro), fruto de la competición plural (pluralismo) o del marco institucional (elitismo institucional). Nos conciernen, así, algunas preguntas centrales de la Ciencia Política y de la Comunicación de Masas: ¿Quién decide qué demandas sociales son cuestiones políticas e informativas relevantes? y, no menos importante, ¿el control de la agenda política se solapa con el del debate periodístico?.

### **1. La construcción de la agenda y preguntas empíricas básicas**

La investigación de las agendas no ha desarrollado un lenguaje común a las distintas disciplinas. Desde los primeros estudios realizados por politólogos (Cobb y Elder, 1971) o expertos en comunicación (McCombs y Shaw, 1972) se ha alcanzado tal confusión terminológica que se hace necesaria una clarificación, más urgente aún en lengua española. Recorro a varios trabajos recientes<sup>2</sup> que distinguen tres líneas de análisis clásicas. La primera línea, el *establecimiento de la agenda del público* (public agenda-setting), se centra en el efecto de los medios de comunicación sobre las percepciones de la opinión pública acerca de la relevancia de las diferentes cuestiones sociales. La relación causal va desde la agenda informativa a la agenda del público (según la expresan las encuestas). La segunda línea, el *establecimiento de la agenda política* (policy agenda-setting), estudia cómo los medios condicionan las percepciones de los representantes políticos. La relación causal básica va desde la agenda informativa a la agenda política.

La tercera línea de investigación, *la construcción de la agenda* (agenda-building) se corresponde con la que aquí se postula. Tanto en política como en comunicación, interesa quién y cómo se determinan las agendas. Priman las cuestiones previas a cualquier relación causal entre las agendas, ya que se intenta explicar su génesis. Se explora, así, el "ciclo de atención" (Downs, 1972) que despiertan ciertas cuestiones sociales cuando se transforman en políticas públicas e información.

Expresado de otro modo, estudiaremos la selección y la atribución de prioridades entre las demandas desatendidas; atendiendo a las siguientes preguntas:

(a) ¿Cuándo y con qué intensidad se introduce una demanda social en las agendas? Dicha intensidad depende del rango y del número de iniciativas políticas, y del volumen de información.

---

2 En concreto me apoyo en la obra de Rogers y Dearing (1988) y de Berkowitz (1992). Entre la escasísima literatura española, merecen reseñarse las aportaciones de Subirats (1994:47-66) en la agenda políticas y de Dader (1990; y 1992:294-316) en la informativa.

- (b) ¿Quién introduce y promueve (o veta y expulsa) un tema determinado en las agendas?
- (c) ¿Cómo? Es decir, ¿en qué términos se formula ese tema para convertirlo en cuestión política o informativa?: ¿qué causas se le atribuyen?, ¿qué soluciones se proponen?, ¿qué actores deben encargarse de desarrollarlas?
- (d) ¿Con qué resultados? ¿Qué intereses resultan favorecidos?
- (c) ¿Por qué? ¿Qué explica la preminencia o la exclusión de ciertos temas?

Como hemos apuntado, estos interrogantes remiten a una definición del poder como control de las agendas. Esto es, analizamos los privilegios y desventajas de los grupos para imponer impedir o limitar el ingreso de ciertos problemas en las agendas. Se les niega, así, un tratamiento político y se impide un debate público que, en principio, pudiera promover la actividad de las instituciones.

## **2.Nuevos movimientos sociales, política e información**

Los movimientos sociales han sido estudiados como agentes de cambio político o cultural, veremos ahora cómo el análisis de las agendas permite integrar ambas facetas. Un primer enfoque considera que los nuevos movimientos sociales formulan demandas sustantivas y formalizadas: a corto plazo, quieren influir o iniciar procesos políticos concretos. Por tanto, asignan estratégicamente sus recursos, según la perspectiva norteamericana de la *movilización de recursos*. Con mayor arraigo en Europa, la teoría de los *nuevos movimientos sociales* analiza las metas expresivas (culturales, a largo plazo) de los movimientos sociales; inmersos en la construcción de nuevas identidades e ideologías. Ahora recapitularé los argumentos centrales de estas perspectivas, basándome en varias comparaciones críticas (Melucci, 1980; Klandermans, 1986; Klandermans y Tarrow, 1988; Rochon, 1988).

La movilización de recursos sostiene que las demandas no atendidas por las instituciones son condición necesaria pero no suficiente para el surgimiento de los movimientos sociales. La disponibilidad de recursos y oportunidades para la acción colectiva se consideran más importantes (McCarthy y Zald, 1973; Jenkins, 1983). Así, debieran estudiarse los costes y beneficios de la participación, los recursos organizativos y las expectativas de éxito. El enfoque de los nuevos movimientos sociales explica la ecología, el feminismo y el pacifismo contemporáneos como portadores de demandas de reciente aparición. Frente, por ejemplo, al movimiento obrero, los *nuevos* movimientos sociales difieren en valores, actividades y procedencia de sus integrantes. Varios autores (Touraine, 1981; Offe, 1985; Melucci, 1989) coinciden en señalar como definitorios los valores antimodernistas, las formas de acción no convencionales, y los integrantes que proceden de las clases medias.

Como señala Klandermans (1991: 5-6), ambas perspectivas han sido tachadas de reduccionistas. La dicotomía entre objetivos políticos y culturales es falsa, aunque resulte válida para establecer distinciones

entre movimientos que priman una u otra clase de objetivos. El análisis cultural pasa por alto la función estratégica y el potencial movilizador de las demandas políticas a corto plazo. Por otra parte, los objetivos culturales a largo plazo garantizan el carácter progresivo de las demandas y la escasa asimilación institucional del movimiento social. Las reivindicaciones concretas se formulan en unos términos y con un alcance que conlleva cambios más profundos y radicales.

En suma, los nuevos movimientos sociales persiguen el reconocimiento político de sus demandas y para ello también necesitan la persuasión, el cambio y la movilización del consenso social. Lo primero implica entrar en la agenda política; lo segundo, requiere el acceso a la agenda de los medios de comunicación.

### **3. Hacia un modelo de análisis de la agenda política**

La teoría de la agenda política se ha preguntado por qué a ciertas demandas se les reconoce la necesidad de un tratamiento institucional, concluyendo (Cobb y Elder, 1971: 901-903) que las primeras fases del proceso político son las más importantes. A veces, los órganos de decisión se limitan a documentar y ratificar la restricción de temas realizada en esas etapas previas. Además, el acceso y la influencia en la agenda política están distribuidos desigualmente. Las instituciones operan a favor de ciertos actores, con un abanico de problemas y de medidas políticas necesariamente reducido, que, en parte, se explica por imperativos estructurales: los recursos son limitados. Sin embargo, también todo sistema se mantiene gracias a la supresión (*sistemática*) de ciertos conflictos que cuestionan el equilibrio de poder entre las fuerzas legítimas. La inercia favorece los temas y las soluciones tradicionales, resultando muy costoso alterar este sesgo.

Stone (1989:281-282) distingue tres líneas de análisis de las agendas políticas. La primera se centra en los actores - líderes, grupos de interés, expertos, burócratas... - y examina sus estrategias, recursos y oportunidades, para explicar la formulación de ciertas demandas en términos políticos. Una segunda línea se fija en los propios problemas sociales - su intensidad a corto o largo plazo, el carácter novedoso o recurrente... La tercera y última línea de análisis se ocupa del uso deliberado del lenguaje y de los símbolos, que sirven para introducir los temas en la agenda o, al contrario, para vetarlos.

Nuestro modelo de análisis aúna las tres perspectivas. El acceso de una demanda social a la agenda política requiere, en primer lugar, que se defina el problema demandando la acción de los poderes públicos. En segundo lugar, deben avanzarse propuestas que lo solventen. Y, finalmente, los actores y los acontecimientos políticos han de resultar favorables (Elder y Cobb, 1984). El primer proceso señalado coincide con la imposición del *marco discursivo*. Término que tomo prestado de la teoría de los nuevos

movimientos sociales.<sup>3</sup> Nos referimos, así, a la forma de "enmarcar" las reivindicaciones para influir en la opinión pública, captar o movilizar seguidores, y competir con otros actores (Snow et al., 1986; Snow y Bendford, 1988; Snow et al., 1992). Los dos últimos procesos de la agenda - propuestas y acontecimientos políticos - se solapan con la *estructura de oportunidad política*. Concepto que aplica la escuela de la movilización de recursos de los movimientos sociales y que engloba los factores del contexto institucional en el que éstos desarrollan sus actividades, condicionando su éxito (Tarrow, 1988). De este modo, especifico nuestro análisis de la agenda.

La *configuración de un asunto como problema político* (varias instituciones reconocen una demanda) precisa indicadores y datos de su relevancia social. Asimismo, ciertos acontecimientos, al margen de estrategia alguna, pueden manifestar la urgencia de solucionar dicho problema (por ejemplo, las sequías agravan problemas agrícolas estructurales). Por último, deben elaborarse argumentos que identifiquen a los responsables y las causas del problema, de forma que no parezca inevitable o justificable (por ejemplo, la sequía como consecuencia de la mala gestión hidráulica y no como castigo divino). La *generación de propuestas* resulta favorecida (a) si se formulan en comunidades de expertos cohesionados y sin confusiones competenciales; (b) si recaban apoyos políticos y (c) si satisfacen los criterios técnicos y los valores sociales imperantes. Por lo que respecta al *curso de los acontecimientos políticos*, resultan claves (a) los resultados electorales y los cambios de Gobierno, (b) la distribución ideológica o partidista de las fuerzas parlamentarias, (c) la cooperación de los diferentes niveles administrativos y (d) la presión de los grupos de interés. El autor del que he adaptado este modelo, Kingdon (1984), afirma que cuando convergen los tres procesos el tema se incorpora a la agenda, siendo posible después el diseño y desarrollo de una política pública. El problema ha sido reconocido como tal, se ha acordado una solución, y la competición política ha seleccionado a los responsables de llevarla a cabo.

---

3 El concepto de marco (*frame*) procede de los estudios de Goffman (1974:21). Para una revisión del concepto en el ámbito de la comunicación, véase Entman, 1993.

## **ESQUEMA 1.1. Actividades de los nuevos movimientos sociales en la agenda política y variables relevantes para promover sus reivindicaciones.**

### I. Definición del problema social:

Datos de la relevancia social del problema  
Sucesos que inciden en el problema  
Argumentos que identifican causas y atribuyen responsabilidades

### II. Movilización de recursos, según la estructura de oportunidad política:

Propuesta / demanda de soluciones políticas (*policies*)

Comunidades de expertos y gestores  
Apoyos políticos relevantes  
Criterios técnicos y valores sociales

Búsqueda de portavoces oficiales en el juego político (*politics*)

Resultados electorales y cambios de gobierno  
Representación parlamentaria  
Cooperación entre diferentes niveles de la Administración  
Grupos de interés

La tarea política de los nuevos movimientos sociales puede ilustrar esta construcción de la agenda. Mediante protestas los activistas definen como "problemáticas" ciertas situaciones que antes eran consideradas como "normales" y que, por tanto, no acaparaban la atención política. Al igual que, por ejemplo, el feminismo cuestiona las desigualdades "naturales" entre los sexos, la objeción de conciencia problematiza el servicio de armas, negando su obligatoriedad. Una prestación que se consideraba consustancial a la ciudadanía masculina se convierte en objeto de controversia. No obstante, constataremos que el acceso de la objeción a la agenda precisó datos sobre el número de objetores y su situación legal. Se plasmaba así la incidencia social del problema.

Pero la atención institucional a ciertas demandas no siempre depende del número de afectados o de su nivel de agravio. El interaccionismo simbólico (Blumler, 1971; Gusfield, 1970; Spector y Kitsuse, 1987) subraya que la clave reside en el éxito que alcanzan las interpretaciones de ciertas situaciones como injustas o indeseables. Esto es, la gravedad de los problemas resulta menos importante que la definición que de ellos se realiza. El movimiento de objeción en sus inicios proporciona un buen ejemplo. Apenas una decena de objetores no violentos promovieron a finales del franquismo varias iniciativas legales, en contraste con los centenares de Testigos de Jehová que permanecían encarcelados sin provocar actividad gubernamental alguna. Desde 1989 la incidencia política de los insumisos ha sido aún más significativa. Por otra parte, aprovechando sucesos que subrayan la urgencia de sus reivindicaciones, un movimiento social puede intensificar la captación de seguidores y atraer la atención de las instituciones. Los conflictos bélicos, por ejemplo, han sido los contextos típicos para el surgimiento de los movimientos de OC. Además, los activistas deben desarrollar un argumento - un marco discursivo - que abra las agendas o facilite alianzas con los actores inmersos en la estructura de oportunidad política (Weiss, 1989). La generación de soluciones (*policies*) y el juego político (*politics*) conforman una estructura de

oportunidad, que condiciona el éxito de las demandas. Respecto al diseño de las políticas, los movimientos sociales han de contar con las comunidades de expertos y recabar apoyos en las instituciones. Los criterios técnicos y los valores sociales deben señalar sus propuestas como factibles y populares. Veremos cómo los objetores españoles reivindicaron el reconocimiento legal de la objeción y, después, la abolición del servicio militar, al hilo de los programas de los partidos y de la opinión pública. Para finalizar, en el juego político, las reivindicaciones pueden verse favorecidas por los cambios de Gobierno, el peso de la oposición, las diferentes Administraciones o los grupos de interés. En este sentido, constataremos que el movimiento aprovechó la insuficiencia de las medidas gubernamentales para intensificar sus contradicciones. Así, se impulsó la competición electoral en torno a las políticas de objeción y de servicio militar, articulando el rechazo que provocan en un amplio entramado político-social.

#### **4. Hacia un análisis de las agendas mediáticas**

En este punto se avanza un análisis de la agenda de los medios de comunicación, que resulta parejo al anterior. Primero, subrayo la importancia de la agenda informativa como objeto de estudio. Después, recurro a la literatura específica para proponer las líneas maestras de su análisis.

##### *Relevancia política de la agenda informativa*

El modelo de construcción de la agenda política que hemos desarrollado concede gran importancia a la dimensión comunicativa. Cómo se formulan y se presentan las reivindicaciones son factores claves del éxito político. Un número reducido de actores puede lograr que los medios planteen como relevantes ciertas cuestiones que afectan a sectores muy minoritarios. Y, al contrario, el silencio informativo se solapa a veces con la inactividad institucional, soslayando los problemas de amplias mayorías o de minorías significativas. Estos temas no son objeto de controversia política y, a menudo, tampoco son conocidos por la opinión pública ni tratados por los expertos. Su debate en los medios podría cuestionar la inercia institucional que los ignora.

Los procesos políticos estructurados y secuenciales se corresponden a áreas no conflictivas y muy consolidadas. A veces, la disponibilidad de recursos da comienzo a la búsqueda de cuestiones sociales en las que emplearlos. En otras ocasiones, el origen de una política se halla en un nuevo Gobierno o en un grupo de expertos sensibles. Una crisis inesperada puede agravar un problema pendiente de solución... (Kingdon, 1984:213). También los flujos de información que difunden los medios podrían sensibilizar a las elites, influir en la asignación de recursos o promover portavoces y soluciones excluidos del debate

institucional.

La indefinición del acceso a la agenda política de nuestro modelo se basa en la teoría del "cubo de basura" (*garbage can model*). De etiqueta tan curiosa como influyente, mantiene que las políticas públicas nacen de "una colección de soluciones que buscan problemas; temas y valores que buscan contextos de toma de decisiones en los cuales ser aplicados; soluciones que buscan problemas para los cuales podrían ser la respuesta; y políticos responsables de adoptar decisiones que buscan trabajo" (Cohen, March y Olsen, 1972). Se ha afirmado que los problemas han de encontrar soluciones, y las soluciones deben hallar portavoces y recursos para ser llevadas a término. Pero la percepción pública de estos factores resulta clave. Los medios de comunicación podrían ofertar plataformas para difundir marcos discursivos de incidencia política considerable.

La literatura más reciente sobre las agendas (Elder y Cobb, 1984; Cook y Skogan, 1990) identifica tres características propias de casi todo proceso político: (a) preferencias problemáticas de los actores - que normalmente no pueden o no quieren definir sus metas; (b) una tecnología imprecisa - los actores no dominan el proceso ni sus resultados, ya que resulta posible formular diferentes soluciones respecto a un mismo problema; y (c) una participación fluida - los participantes entran y salen del proceso de decisión. En consecuencia, resulta factible que las agendas y los marcos discursivos de los medios ejerzan tres funciones: (a) *cuestionar las preferencias de los actores con mayor poder de decisión*; (b) *presentar como factibles soluciones que han sido vetadas, o cuya dificultad retrasa su adopción* y (c) *legitimar a nuevos actores* o, simplemente, *cuestionar la autoridad y competencia de las elites*.

Linsky (1986) identifica las etapas iniciales del proceso político (la identificación de los temas y la formulación de las soluciones) como aquéllas en las que los medios de comunicación ejercen mayor influencia. Coinciden, por tanto, con las fases políticas en las que los actores sociales con menos recursos podrían desarrollar una labor política más significativa: identificar problemas sociales que las instituciones ignoran cuando la agenda gubernamental no está todavía cerrada.

Los medios de comunicación podrían ofrecer un *espacio de oposición* (Rojecky, 1993: 29) para debatir y, en su caso, reconducir políticas contestadas socialmente. Esto sólo sería posible si los medios recogiesen un marco discursivo favorable a demandas no satisfechas y que fuese respaldado por los partidos o los expertos. En caso contrario, las posibilidades de que actores con escasos recursos materiales y organizativos influyan en la política oficial podrían considerarse muy reducidas.

En suma, los actores sociales (auto)excluidos del proceso político necesitan construir en los medios de comunicación una agenda y un marco discursivo que hagan posible cuestionarlo o que provoquen un proceso alternativo. Necesitamos, por tanto, entender la información mediática como una esfera dónde se refleja tanto la política oficial como la protesta. Por último, los medios son actores con intereses propios. La agenda informativa resulta, así, de la interrelación entre la política institucional, el activismo social y

el quehacer periodístico. En el núcleo de esta perspectiva, subyacen preguntas sobre la capacidad de los políticos, los activistas y los comunicadores para determinar el flujo de la información.

### *Análisis de las agendas mediáticas y de los marcos discursivos*

Medios de comunicación e instituciones políticas han de concebirse de modo semejante: como arenas públicas en las que se desarrolla una contienda que define los problemas sociales y sus posibles soluciones. Por arenas públicas entendemos las instituciones donde los problemas sociales son debatidos, enmarcados y presentados al público.<sup>4</sup> Esta propuesta de análisis se apoya en la tradición de la *agenda-setting* mediática, contemporánea de la teoría de la agenda política (McCombs y Shaw, 1972; Protes y McCombs, 1991). Sin embargo, intenta superar dos inercias: el análisis que se limita a constatar la *presencia* de ciertos temas en los medios de comunicación y el objetivo de establecer *relaciones causales* entre las distintas agendas.

Recientemente se ha pedido a los académicos que adoptasen un giro de enfoque, reconociendo la importancia de la agenda informativa en la argumentación política (Weiss, 1992). El análisis, se insiste, no pueden confinarse a medir la importancia que los medios conceden a un tema concreto, a través del cómputo de noticias, del espacio o del tiempo que le dedican (Edelstein, 1993). Uno de los autores pioneros, Maxwell McCombs, afirmaba que el postulado clásico de que *los medios nos dicen sobre qué tenemos que pensar* ha de ser completado con el de que también influyen en *cómo tenemos que pensar* (1993:62). Más importante que la cantidad de información resultan los argumentos con los que las cuestiones sociales se debaten en los medios. Es decir, tras constatar los flujos de noticias deberíamos identificar los marcos discursivos predominantes.

Los marcos discursivos fueron aplicados por primera vez al análisis de la prensa por Tod Gitlin (1980:7), para quien constituyen: "modelos estables de entendimiento, interpretación y presentación, de selección, énfasis y exclusión, por los cuales los manipuladores de los símbolos [periodistas] organizan el discurso verbal o visual de forma rutinaria. Los marcos le permiten al periodista procesar grandes cantidades de información de forma rápida y rutinaria: reconocerla como información, asignarle categorías cognitivas y empaquetarla para la difusión eficiente a las audiencias".

Con posterioridad se han realizado algunos estudios longitudinales de los marcos discursivos, diseño que se corresponde con el que aquí se propone. Gamson y Modigliani (1989) han analizado la energía nuclear, Gurevitch y Barkin, (1987) se han ocupado del tema del desempleo en la información difundida durante varios años. Pero, a pesar de su valía, el énfasis reside en un plano cultural, sugiriendo *presumibles*

---

4 Para un excelente modelo teórico de las arenas públicas, véase Hilgartner y Bosk, 1988.

efectos sobre la opinión pública. Por desgracia, los resultados no son relacionables con procesos políticos paralelos.

Una propuesta más reciente señala que el estudio de los marcos discursivos de la prensa debe atender a variables muy semejantes a las postuladas desde la sociología y la ciencia política: (a) atribución de importancia del problema y diagnóstico de sus causas, (b) prescripción de soluciones, (c) identificación de los actores que han de llevarlas a cabo, y (d) juicio moral sobre el problema y sus actores (Entman, 1993). Éstas son también las categorías de nuestro análisis de contenido.

Ya hemos señalado que consideramos la agenda informativa como variable dependiente, cuya *construcción* debemos explicar. Así, los efectos de los medios sobre la opinión pública o las elites pierden relevancia como objeto de estudio. Justificaré de forma concisa el porqué de esta elección. Hace ya más de una década, Gandy (1982:7) afirmaba que "los resultados del análisis de los efectos serán siempre los mismos: el contenido de algunos medios afectará las agendas de algunas personas, con respecto a algunos temas y sin poder pronosticar cuándo". El tiempo le ha dado la razón. Tan sólo con ciertos diseños experimentales se han podido alcanzar conclusiones firmes: tendemos a atribuir a los problemas colectivos la misma relevancia que la que les conceden los medios y, basándonos en su evolución juzgamos a los líderes políticos (Iyengar y Kinder, 1987).

Por otra parte, la posibilidad de que la agenda informativa condicione a los representantes políticos choca con la autonomía de los gobernantes para ejercer resortes directos que fijan su agenda; por ejemplo, la contratación de expertos en determinados temas. También parece obvio que, en comparación a la crítica de los medios, los gobernantes se ven sometidos a presiones más imperiosas: escasez de recursos, inercia de las decisiones previas, prioridad de gestionar políticas ya existentes...

Cabría argumentar que los análisis de los efectos son deudores de una visión ideal de los medios, que les asigna la función de movilizar a los ciudadanos para que adopten acciones colectivas o como plataformas de presión al poder político. Estudios recientes y de diseños muy sofisticados no sostienen estos ideales. En casos paradigmáticos como el periodismo de investigación, la agenda de los políticos había sido decidida con anterioridad y no respondía ni a las preferencias públicas ni a la agenda de los medios. Aún más, la crítica periodística servía para que se promoviesen programas que habían sido decididos previamente (Protest et al., 1991). Esto, aunque inquietante y desmitificador del estereotipado periodismo de investigación, es compatible con la perspectiva que defiende este trabajo.

En la obra ya citada, Gandy (1982:7) requería "ir más allá del establecimiento de la agenda [...] para determinar quién construye la agenda de los medios, cómo y con qué propósitos es construida, y con qué impacto sobre la distribución de poder y los valores de la sociedad". Explorar la construcción de la agenda informativa implica reconocer algunos de los resultados más contrastados de los estudios sobre la comunicación de masas. En concreto, los efectos atribuidos a los medios han sido generados, en

numerosas ocasiones, por las instituciones que cuentan con mayores recursos para administrar la información que hace referencia a sus procesos internos, y que también regulan la información externa: aquella que sí se desea que llegue al público.<sup>5</sup> Así, estas fuentes se protegen de la fiscalización no deseada y se promocionan ante las audiencias.

Gans (1993:32-34) señala otra conclusión refrendada en múltiples ocasiones. Los periodistas se consideran simples mensajeros que reciben la información y la transforman en noticias, con un grado de intervención mínima. Pero, en realidad, actúan como mensajeros de sus principales fuentes. "Como resultado, la información política no es tanto acerca del proceso político como sobre lo que los representantes políticos quieren comunicar acerca del mismo".

En consecuencia, el estudio de los marcos discursivos ha de acompañarse del análisis de a quienes conceden los medios la posibilidad de formularlos. Deben computarse no sólo las noticias, sino también sus *promotores* (Molotch y Lester, 1974). Los promotores despliegan actividades en torno a un tema determinado, con el fin de que se convierta en noticia. Sus porcentajes medirán la efectividad de los diferentes grupos e instituciones en generar cobertura informativa. Se trata de un primer dato sobre la distribución de las ventajas para conformar la agenda mediática.

A continuación, el análisis de contenido debiera ocuparse de las *fuentes* de información que han sido empleadas para elaborar las noticias; esto es, los portavoces a los que la prensa brinda acceso directo a la agenda. Mientras la *cobertura* no garantiza un tratamiento favorable de los promotores, el *acceso* supone la oportunidad de expresarse directamente y, por tanto, implica un mayor control del tratamiento periodístico final. Por ejemplo, los insumidos se convirtieron a menudo en promotores de noticias a través de protestas y acciones simbólicas. Sin embargo, las fuentes informativas eran, sobre todo, los portavoces de los partidos. La prensa concedió cobertura a los activistas pero les negó el acceso a sus páginas.

---

5 Para un modelo de la capacidad de las fuentes de información para realizar estas estrategias comunicativas, véase Ericson et al. 1989.

## **ESQUEMA 1.2. Análisis de la cobertura informativa.**

### AGENDA MEDIÁTICA

Relevancia del problema  
Promotores informativos

### MARCO DISCURSIVO

Fuentes informativas  
*Definición del problema*  
Explicación causal  
Responsabilidades políticas  
Soluciones propuestas  
Evaluación moral

Los actores políticos actúan como promotores y fuentes de información que pretenden generar ante el público una comunicación política afín. Hipotéticamente, los medios permitirían cierta competencia para definir la relevancia del problema. Las fuentes de información intentarían ser ellas las que señalaran las causas del problema, identificasen las soluciones, asignasen responsabilidades políticas y emitiesen una evaluación moral sobre el tema. Cada una de esas líneas discursivas ofrece a los actores la posibilidad de cuestionar la agenda oficial, subrayar sus contradicciones o explicitar el desacuerdo público con las mismas. Al igual que en la agenda política, no se trata tanto de *establecer* la agenda de los medios, como de participar en su *construcción* integrando nuevos temas y participantes. Hemos renunciado, además, a predecir causas y efectos entre la agenda informativa y política, para fijarnos en el proceso que da como resultado dichas agendas.

Exploraremos el "juego de la agenda" (Ettema et al. 1991), cuyo desenlace es contingente: depende de los recursos, estrategias y alianzas que los grupos de actores pueden desplegar en determinadas situaciones históricas. El contexto político y discursivo en el que se desarrollaron las políticas públicas condiciona la agenda mediática, pero ésta también es fruto de las actividades de los "jugadores". Aplicando a nuestro país la metáfora que emplean Ettema y sus colegas de la Northwestern University (1991:97), nos hallamos ante un juego tan imprevisible como el Final de Liga de fútbol. Pero podemos analizar cómo se han resuelto los anteriores partidos y, lo que es más importante, apreciar *el juego* en sí mismo: el gobierno de las demandas sociales en la era de la comunicación de masas.

## **5. Control de la agenda política e informativa**

Una vez más, el *control de la agenda* es la capacidad para limitar las posibles acciones de otros actores, seleccionando los problemas que acaparan la atención política y mediática. Se trata, por tanto, de un

"verdadero ejercicio de poder" (Reese, 1992:353), que se cifra en introducir o excluir, asignar relevancia y delimitar el abanico de temas, participantes y soluciones. En consecuencia, las teorías clásicas sobre el poder, aplicadas a la ciencia política y a la comunicación de masas, nos ayudarán a formular los modelos de construcción de la agenda.

Según nuestro enfoque, a la formación de la agenda política le corresponde otro proceso paralelo en los medios. Cabe la posibilidad de que la escasez de recursos políticos se corresponda con la desventaja para participar en una de las plataformas más importantes para el debate público: los medios de comunicación. En ese caso, se solaparía el control de ambas agendas. Los medios no servirían como *espacio de oposición* para cuestionar la agenda oficial, sino como *espacio de poder*. Ahora me propongo señalar el origen común y el paralelismo entre los estudios de las agendas políticas e informativas. Después, la discusión sobre el poder mantenida entre el elitismo, el pluralismo y el institucionalismo delineará nuestros tres modelos.

### 5.1. Control político e informativo

Ya se ha señalado que a comienzos de los años setenta se publicaron los primeros trabajos sobre las agendas políticas e informativas. Esta sincronía respondió a un desplazamiento del interés académico hacia la ausencia y marginación sistemática (es decir, sistémica) de determinadas reivindicaciones en la toma de decisiones políticas. Schattschneider había propuesto el estudio de los sistemas políticos como organizaciones cuya función consistía en favorecer la explotación de ciertos conflictos y en suprimir otros (1960:68): "*la definición de las alternativas es el instrumento supremo del poder*, los antagonistas en raras ocasiones pueden ponerse de acuerdo sobre los temas de controversia, porque el poder está inmerso en la definición. *Aquél que determina las cuestiones políticas dirige el país*, porque la definición de las alternativas es la elección de conflictos, y *la elección de conflictos confiere poder*" [la cursiva es mía]. Schattschneider también afirmaba que "el resultado de todo conflicto viene determinado por el alcance de su contagio" (1960:2). En nuestra perspectiva, dicho contagio se produce cuando los participantes excluidos de la toma de decisiones cuestionan la agenda oficial, ya sea en las instituciones políticas o en los medios. El poder que se materializa en la información mediática se ha definido como "la capacidad relativa para bloquear la discusión pública de temas posibles, para influenciar las percepciones de la opinión pública que mantienen los actores relevantes en la toma de decisiones una vez que un tema `se hace público', para definir temas y opciones bajo discusión, para influir la participación de otros actores, y para inducir a los que toman las decisiones a adoptar la política deseada".<sup>6</sup> Los medios, por tanto, podrían

---

6 Lemert, 1981; citado en Danielian, 1992:67-68.

asentar un poder que "consciente o inconscientemente crea o refuerza barreras en la difusión pública de los conflictos políticos" (Bachrach y Baratz, 1970:8).

Con estas preocupaciones, la ciencia política ha intentado conceptualizar los mecanismos que garantizan un control de la agenda. Bachrach y Baratz (1962) definieron la negativa a adoptar decisiones (*non-decision making*), confinándolos a cuestiones relativamente "seguras" y marginando los temas "importantes". Estos últimos pondrían en peligro el mismo sistema, expresado en los valores dominantes, los mitos, los rituales y las propias instituciones (Clegg, 1988:76).

Lukes (1974) se remitió a una forma de control previa, cuando el conflicto todavía no se ha manifestado y ni siquiera ha sido suprimido. En dichos casos, no debiera suponerse el consenso, ya que es necesario considerar la inactividad de los políticos (*absence of decision*) y el uso inconsciente del poder que impide la entrada de ciertos temas en la agenda. Ya no se trataría de que los responsables públicos *decidiesen* no ocuparse de algunos problemas, sino que *ni siquiera los considerarían* como cuestiones que precisasen la adopción de medidas políticas. De aquí se desprende que se originarán "conflictos latentes". Surgirá un conflicto de intereses o preferencias entre los que ejercen el poder y los sujetos a dicho poder, cuando éstos últimos reconozcan sus intereses al ser planteados en público (Lukes, 1974:25).

Los problemas metodológicos que plantean estas fases iniciales, de las que no suele existir constancia y que se desarrollan en círculos cerrados (al público y al investigador), llevó a que los análisis se centrasen en la definición interesada de los problemas y de las soluciones. Son fases cruciales no sólo para la entrada en la agenda, sino también para el diseño de las políticas públicas: se puede excluir a ciertos actores, afectar su influencia, confirmar competencias exclusivas y, por tanto, prefijar el abanico de soluciones que se toman en consideración. Además, los temas pueden *redefinirse*, según intereses y relaciones de fuerza (Weiss, 1989).

Stringer y Richardson (1980) apuntan una serie de (re)definiciones, accidentales o intencionales, para el control de la agenda política. *La entrada* de ciertos temas en la agenda puede no producirse por falta de datos, generalmente estadísticos. Pero los datos disponibles también pueden ser manipulados, ignorados o seleccionados para justificar una solución parcial o desatender ciertas demandas. A veces, el tema ha de ser redefinido para que sea competencia de cierta burocracia administrativa. Del mismo modo, la manipulación de los datos sobre el problema o sobre las medidas adoptadas puede forzar *la salida* de la agenda, transmitiendo la falsa imagen de haber generado una solución. Objetivos semejantes también pueden perseguirse definiendo las alternativas políticas aceptables. Éstas pueden intentar una solución real, reducir el conflicto o, simplemente, controlar el contenido de la agenda. *Las políticas placebo* (Stringer y Richardson, 1980:23) que tratan los síntomas y los datos, pero no las causas, constituyen uno de los controles más efectivos de la agenda.

Desafortunadamente no disponemos de una tipología exhaustiva, pero como hemos apuntado el análisis

debiera examinar, al menos: la *negativa explícita* de los representantes políticos a ocuparse de problemas controvertidos; la *redefinición* de dichos problemas, desactivando sus aspectos más conflictivos para adaptarlos al sistema institucional, de forma que éste sea preservado; y los *efectos* de la solución adoptada en el posterior curso político de dicho problema.

Este último punto tampoco ha sido tratado de forma específica y, para ello, debemos recurrir a los "estilos" de las políticas públicas. Subirats (1991) ha aplicado los conceptos de Richardson de *políticas impositivas* y *políticas de consenso* a nuestro país. Respecto a la agenda, las políticas impositivas suponen un control de la misma, por parte de las élites con mayor autoridad, poder y prestigio. En cambio, las políticas de consenso implican una construcción más abierta que, mediante incentivos, integra las demandas de los actores implicados. Lógicamente, las políticas de consenso reducen la conflictividad y las impositivas pueden aumentarla, generando ciclos políticos muy distintos.

Por último, Edelman (1971, 1985) ha popularizado el término de *políticas simbólicas*. Lo empleamos con un significado más restringido, para referirnos a la incorporación de un tema a la agenda política, dando la impresión de haberlo solucionado, pero sin efectos sustantivos sobre sus causas. El desarrollo efectivo no se produce nunca o se lleva a cabo en condiciones ajenas a los términos establecidos. Además, la retórica encubre esta actividad política inexistente o contradictoria, y permite a los gobernantes vetar, soslayar o demorar el debate de cualquier otra propuesta.

## 5.2. ¿Agendas de las élites, agendas plurales o agendas institucionales?

La atribución de relevancia y la definición política de los problemas sociales interactúa con otro proceso similar en los medios de comunicación. De ser esto cierto, la agenda y el marco discursivo de los medios también reflejan la distribución de poder entre los contendientes implicados en un tema concreto. De hecho, la comunicación de masas se ha preguntado sobre el periodismo como detentador de poder, sometido a poderes ajenos o como objeto de las luchas por el poder (Blumler, 1990: 102). La perspectiva que nos interesa es esta última, aquella en la que la información es el espacio discursivo a dominar. Como se ha expuesto, dicho poder se traduce en la capacidad para promover información sobre un problema social (relevancia en la agenda mediática) e imponer el marco discursivo preponderante, limitando o anulando las propuestas contrarias.

Los modelos clásicos del elitismo "puro", el pluralismo y el "elitismo institucional"<sup>7</sup> pueden reformularse para que respondan varias cuestiones: la identidad de quienes ejercen el control de la agenda, el grado con el que se ejerce, y la posibilidad de que coincidan el control político y el informativo. Ahora, de forma

---

7 Esta caracterización de las teorías sobre el poder está tomada de Mann (1993:44-91).

sumaria caracterizo estos enfoques y me centro en los estudios sobre los medios, subrayando el paralelismo de fondo que guardan con la teoría política.

El **elitismo puro** identifica un dominio jerárquico de la agenda. Por tanto, las elites la controlarían, respaldadas por sus privilegios, extracción e intereses comunes, en principio no reducibles a los económicos. Se ha interpretado el contenido de los medios desde la *hegemonía* gramsciana como un producto ideológico que legitima y sirve los intereses de los grupos más poderosos. Los lazos y/o intereses comunes a la elite serían apoyados desde los medios convencionales. Por tanto, el poder comunicativo está en manos de la clase dominante que, así, preserva su cohesión y "repara" ideológicamente las contradicciones del sistema que dirige (Herman y Chomsky, 1988; Parenti, 1993). El **pluralismo** dibuja un sistema político "inclusivo" y "relativamente abierto" (Dahl, 1961). La agenda sería fijada por grupos de interés en competencia - aunque su organización interna fuese oligárquica - , con el resultado de cierto reparto de satisfacción general. Aplicado al contenido de los medios, éste se interpreta como una respuesta a diversos intereses en competición y, por tanto, sin sesgos previos. La agenda mediática resultaría de esa competencia, representando los intereses relevantes.

El tercer y último modelo se apoya en el **nuevo institucionalismo**: el poder se distribuye entre diferentes actores, respaldando los intereses de algunos, porque ciertos resultados de los procesos institucionales son más factibles que otros (Hall y Taylor, 1994). El elitismo que Mann (1993:52) caracteriza como institucional parte de la premisa que "las instituciones políticas han surgido en el curso de las luchas de poder previas, después institucionalizadas, que condicionan las luchas actuales". Es decir, al acceder a las agendas, los problemas sociales seguirían un camino ya trazado por las "reglas del juego institucional", que tienden a favorecer a los grupos con mayores recursos y autoridad. Me detengo en el *elitismo institucional* por tratarse del enfoque más novedoso, que no ha sido aplicado todavía a la teoría de la agenda.<sup>8</sup>

El elitismo puro identificaba a una minoría centralizada, organizada y cohesionada que, a pesar de sus diferencias internas y limitaciones, ejercía de forma autónoma el poder. Sin embargo, el elitismo institucional enfatiza la "lógica" de las instituciones, que reduce esa autonomía de las elites. El Estado, los partidos, los tribunales... y los medios de comunicación estructuran las relaciones de poder, ya que mantienen modelos de interacción distintivos con los grupos de presión y conforman redes institucionales. El poder de las elites es, por tanto, poder institucionalizado, no mero poder elitista. Por tanto, las instituciones políticas salvaguardan pero también condicionan el ejercicio del poder. La posición y el peso institucional afectan al grado de control que puede ejercerse sobre la agenda, definen intereses, y establecen relaciones y responsabilidades. Así, los factores institucionales afectan tanto la

---

8 Para una bibliografía básica del nuevo institucionalismo, véase March and Olsen, 1989; Powell and DiMaggio, 1991; o la excelente revisión de López Novo, 1992.

capacidad de control de la agenda política como su dirección o sentido. Un ejemplo puede iluminar esta doble afirmación. Políticos de diversa tendencia pueden hacerse cargo de un ministerio dado. Dicho puesto les confiere un poder evidente. Poder que, sin embargo, no es omnímodo, ya que está sujeto a las inercias del Ministerio, gestionado en ocasiones con criterios opuestos a los que el ministro pueda mantener. Ahora bien, con relativa independencia de sus orientaciones, los ministros intentarán siempre proteger los intereses centrales de la cartera que ocupan. Su grado de control de la agenda depende de factores institucionales y persigue objetivos de orden institucional.

Este modelo predice un control de la agenda reglado y vinculante. Frente al voluntarismo de los actores políticos se erigen unas realidades reproducidas en sociedad: las instituciones. Éstas confieren y limitan poder, ya que son vías para actuar dentro de ciertas constricciones. Las agendas políticas ya no resultan del dominio (elitismo puro) o de la competición abierta (pluralismo), sino de una esfera estructurada donde diferentes grupos compiten, apoyados por los resortes y el mapa institucional. En consecuencia, los actores con menos recursos o representantes en las instituciones, podrían contar con escasas posibilidades de cuestionar las agendas oficiales, a nivel político o informativo.

En los estudios de comunicación, el elitismo institucional se identifica con la sociología de las prácticas cotidianas del periodismo, explicadas desde los imperativos de las organizaciones y los valores profesionales. Medios e ideología periodística pueden entenderse como auténticas instituciones: "sistemas de programas o reglas, socialmente construidos y reproducidos rutinariamente" (Jepperson, 1991:145). Estos análisis comparten con la teoría hegemónica el acento crítico, aunque las causas identificadas son diferentes (Entman, 1989; Bennett, 1988 y 1990). Ahora el contenido de los medios es el resultado de las rutinas periodísticas de autolegitimación que, además, refuerzan el privilegio de las fuentes burocráticas y oficiales (Tuchman, 1978; Fishman, 1988). Las normas de la profesión se habrían decantado en luchas previas por el control informativo, e inclinarían el desenlace de las luchas actuales a favor de las elites. Casi todos los estudios sobre medios de comunicación y actores político-sociales no institucionalizados (movimientos sociales, subculturas, minorías étnicas...) coinciden con alguno de los modelos teóricos mencionados. Resumiré los resultados más frecuentes para completarlos.

Los enfoques elitistas o de clase suelen alcanzar conclusiones que sostienen la hegemonía ideológica o el control social. Demuestran que los medios trivializan a los activistas (Gitlin, 1980) o encubren la lucha de las organizaciones sociales con menos recursos (Goldman y Rajapogal, 1991). La literatura del control social también revela que los medios imponen "etiquetas de desviados" a aquéllos/as con un comportamiento político-social atípico (Cohen, 1972; Young, 1990; van Zoonen, 1993).

Se aclara, así, por qué los activistas de los movimientos sociales consideran a la prensa convencional una posible plataforma de expresión, pero también un "enemigo" (Gamson y Wolsfeld, 1993). Una visión que se asemeja a la que guardan respecto a las instituciones políticas. Los medios favorecen a las elites porque

tienden a resaltar la desviación, la incompetencia y la anormalidad en los grupos que cuestionan el "status quo" (Entman y Rojecky, 1993; Rojecky, 1993). Sin embargo, el enfoque elitista no es capaz de dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿por qué incluso los grupos anti-sistema (léase, por ejemplo, el terrorismo subversivo) persiguen la cobertura informativa?.

Un académico pluralista respondería que la información puede ser movilizada (como cualquier otro recurso) por actores que cuenten con el suficiente nivel organizativo y apoyo público. Pero ésta, al igual que la tesis del elitismo puro, es una visión instrumentalista. Si antes las organizaciones informativas actuaban como meras correas de transmisión de los grupos con mayor estatus y poder, ahora se convierten en un recurso a disposición de cualquier grupo "representativo". Sin embargo, de la relación entre movimientos sociales y medios de comunicación no se puede concluir ningún beneficio seguro para los primeros, y sí muchos costes (Kielbowicz y Scherer).

La hipótesis de que la información se origina en el intercambio racional entre las fuentes y el periodista podría encajar en el enfoque pluralista. Las fuentes proporcionarían información, a cambio de cobertura informativa (Sampedro, 1994). "Todo movimiento social desea persuadir y los medios persiguen el sensacionalismo" (Wolsfeld, 1984). La cobertura de los activistas resulta atractiva, según los cánones de los valores noticiosos que priman el sensacionalismo: la protesta política es personalizada, emotiva, conflictiva y dramática. Por tanto, sería factible que un movimiento con apoyo popular, acaparase una considerable atención de los medios a partir de una estrategia radicalizada. Sin embargo, un intercambio racional entre prensa y movimientos sociales parece alejado de la realidad. Los últimos no actúan como actores racionales puros; por tanto, también constituyen fuentes informativas muy peculiares.

La sociología del periodismo y de la *fabricación de noticias* nos ayuda a precisar un poco más (Tuchman, 1978; Gans, 1979; Gitlin, 1980; Fishman, 1988; Entman, 1989; Bennet, 1990). La ideología periodística y las rutinas profesionales inhiben la cobertura de los actores sociales atípicos, ya que éstos se comportan como fuentes incómodas: carecen de estructuras estables y de redes para relacionarse con la prensa, la combinación de metas personales y colectivas hace difícil insertarlos en las secciones informativas tradicionales, la duración y el curso de sus actividades resulta bastante inestable... Todas estas desventajas conllevan una relación de "asimetría" entre los grupos no privilegiados y la prensa, opuesta a la que existe entre los políticos y los medios informativos (Gamson y Wolsfeld, 1993). En otras palabras, los movimientos sociales necesitan a los medios más de lo que éstos les necesitan: una dependencia que funciona en sentido inverso para los políticos profesionales. Nos hallamos ante una desigualdad acumulativa. Invirtiendo los adjetivos pluralistas, la agenda mediática estará más "abierta" y será más "receptiva" a las elites que a aquéllos que carezcan de recursos institucionales.

Espero haber demostrado que disponemos de un desarrollo teórico y empírico equiparable de los tres modelos en la ciencia política y la comunicación. El enfoque de la construcción de la agenda es lo

suficientemente abierto para contrastarlos. En concreto, el elitismo está incorporado al reconocerse la distribución desigual - y en ocasiones acumulativa - de los recursos para acceder a la agenda, que favorece a los problemas sociales "políticamente legítimos" y a sus promotores (Cobb y Elder, 1971; Cobb et al. 1976). El pluralismo, puede también confirmarse ya que se acepta la naturaleza competitiva y no lineal de la formación de las agendas (Kingdon, 1984). Por último, el modelo institucionalista subyace a algunos de los presupuestos teóricos: la importancia de las rutinas e inercias en la política y en el periodismo, los imperativos de eficacia en la gestión política y en la producción de noticias, las relaciones institucionalizadas entre fuentes y medios de comunicación... Resumo ahora los tres modelos, relacionando procesos políticos e informativos.

*Tres modelos de construcción de las agendas*

A riesgo de repetirme, he de suscribir la afirmación de Molotch y sus colegas (1987:46): "Renunciamos a comprobar la proposición de que, *por norma general*, los medios de comunicación provocan o no provocan consecuencias políticas o en la opinión pública". La relación causal sólo quedaría demostrada si se constatare la anticipación temporal de una agenda y si, después, la aislásemos como única o fundamental variable independiente. Con nuestro diseño sólo podremos cumplir el primer objetivo; el segundo todavía es una cuestión pendiente para los metodólogos de la comunicación. Pero si exploramos la construcción de ambas agendas y examinamos las estrategias de los actores, podemos responder indirectamente a las preguntas sobre los efectos de los medios. De hecho, intercambiamos el interrogante ¿qué agenda es la influyente?, por ¿quién influye en las agendas?

Parto del presupuesto de que las esferas políticas e informativas mantienen una constante interrelación que dificulta realizar predicciones de causalidad, que, en caso de constatarse, son contingentes. La actividad política tiene tal dimensión comunicativa que la agenda informativa se construye de forma casi simultánea: se necesitan una a otra. La política oficial constituye una de las materias primas de la información, y ésta aporta la retórica pública que necesita todo proceso político moderno. Además, ambas agendas resultan de una competición en la que estrategias y alianzas varían según los contextos históricos; por tanto, las fases políticas podrían relacionarse con las informativas, correspondiendo a un modelo diferente de construcción de la agenda. La Tabla 1 recoge nuestras tres propuestas.

**Tabla 1. Modelos, tendencias dominantes y resultados del proceso de construcción de las agendas políticas e informativas.**

MODELO	TENDENCIA DOMINANTE	AGENDA POLITICA	AGENDA INFOR- MATIVA
--------	---------------------	-----------------	-------------------------

		(a) Inactividad	(a) Silencio
Elitismo puro	Control elitista	(b) Coerción	(b) Marginación
Pluralismo	Movilización	Innovación política	Acceso Cobertura favorable
Elitismo institucional	Dinámicas institucionales	(a) Cooptación (b) Institucionalización del conflicto	(a) Trivialización (b) Indiferencia

El **elitismo puro** se podría plasmar en *inactividad* política; es decir, no se adoptaría ninguna medida, vetando o desplazando una demanda social de los ámbitos de debate y de decisión. La *inactividad explícita*, conlleva la negativa a elaborar y aplicar una medida que solvente aquel problema (el *non-decision making* de Bachrach y Baratz, 1962). Las elites deciden no actuar o deciden no adoptar decisiones, reduciendo el abanico de temas de los que se ocupan. Otra respuesta elitista es la *coerción*, que penaliza a aquellos grupos que promueven temas cuya entrada en la agenda quiere negarse. Los resultados mediáticos respectivos son el *silencio* y la *marginación*. Ante la *inactividad institucional*, los medios ignorarían las demandas desatendidas, impidiendo que los grupos excluidos llegasen a constituirse en fuentes de información relevantes y en actores con un discurso político legitimado. La censura o la autocensura actúan como resortes propios de este elitismo puro. Ante medidas coercitivas, los periodistas confirmarían el carácter ilegítimo de ciertas reivindicaciones y marginarían a los actores que las expresasen. Para ello deben caracterizarlos como grupos anti-sistema, extremistas, sin consistencia ni respaldo público.

En cambio, el **enfoque pluralista** predeciría una *innovación*, con nuevos temas y participantes en la agenda que recogiesen las preferencias mayoritarias. Las instituciones representativas habrían sido receptivas a las presiones de los grupos de interés más relevantes y con mayor apoyo. En un proceso similar, los medios habrían concedido a estos grupos *acceso* directo (p.e. entrevistas o columnas de opinión) y una *cobertura favorable*. Por último, desde el **elitismo institucional** se subrayan las rutinas y los imperativos de las organizaciones políticas y mediáticas, así como la posición que en ellas ocupan los distintos actores. En la agenda política se nos ofrecen dos resultados. El dominio pleno de las tendencias institucionales lograría la *cooptación* de los grupos opositores mediante incentivos. Así, se les incorpora al diseño y desarrollo políticos, ganando efectividad, aunque a costa de su carácter reivindicativo.

También cabe la posibilidad de *institucionalizar el conflicto* con los actores (auto)excluidos. La necesidad de rebajar constantemente el enfrentamiento con los activistas se sustituye por la interacción estandarizada (con procedimientos, reglas y plazos) en otros procesos institucionales. El disenso puede remitirse a los tribunales de justicia o a comisiones y burocracias administrativas que dilatan en el tiempo las soluciones y privilegian a los actores con mayor peso institucional.

La lógica institucional de los medios de comunicación podría materializarse en dos resultados paralelos a las anteriores. La *trivialización* mediática se corresponde con la cooptación política. Los medios

conferirían un tratamiento sensacionalista a los grupos no convencionales y éstos se comportarían como "estrellas". Obsesionados por acaparar información bajo cualquier pretexto, los activistas pueden llegar a convertirse en celebridades extravagantes.<sup>9</sup> Lograrían cobertura informativa, del mismo modo que los "famosos" pero, deslegitimados, perderían su capacidad de persuasión.

El otro resultado, la *indiferencia* mediática, se corresponde con la institucionalización del conflicto. Los medios retirarían la atención, debido a la progresiva pérdida del "interés noticioso" de los temas no integrados en la agenda política. Reiteradas las demandas sin respuesta alguna, y desplazadas a procesos institucionales lentos y con escasa visibilidad, se producirían la pronta saturación y posterior indiferencia de los medios. En suma, la cooptación política y la trivialización informativa conllevan que los actores no convencionales han sido "asimilados" por el proceso político y por la producción de noticias. La institucionalización del conflicto y la indiferencia periodística implican su desplazamiento de la política y de la información por las dinámicas institucionales imperantes en ambas esferas.

Cada uno de los tres modelos de construcción de las agendas capta determinadas facetas de una misma política pública y de la información que genera. Es posible que sean formas alternativas y no antagónicas de entender los mismos procesos. Sin embargo, enfatizan ciertas tendencias dominantes y, desde luego, conciben de modo distinto la función última de las agendas. Para el elitismo esta función reside en el control social o manejo del conflicto, mientras que el pluralismo subraya la competición y la negociación para resolver los problemas. El elitismo institucional, en cambio, sugiere que las agendas están marcadas por rutinas que preservan las instituciones y su funcionamiento. El análisis longitudinal de la política de OC y su correspondiente cobertura informativa permitirán contrastar el poder explicativo de los diferentes modelos que, además, se corresponden con diferentes regímenes políticos.

---

9 Esta es una de las conclusiones de Todd Gitlin (1980: 146-178) en su análisis del tratamiento informativo de las campañas anti-Vietnam. Gitlin argumenta que los líderes de la *Nueva Izquierda* acabaron convertidos en "vedettes" o celebridades de los medios.