UNIDAD Nº 5 - La opinión pública

Definición. El proceso de formación de opiniones. Medios de comunicación y grupos de referencia. ¿Centralización o autonomía de la opinión pública? Policentrismo. Opinión pública y voto en democracia. Unicentrismo. La propaganda política totalitaria.

Aproximación al concepto de opinión pública

¿Qué es la opinión pública?

Después de hacerse esta pregunta, Elisabeth Noelle-Neumann recuerda la siguiente anécdota:

"'Pues yo todavía no sé qué es la opinión pública', dijo un participante en la sesión matutina de una conferencia sobre la opinión pública cuando salía de la sala para la pausa del medio día. Eso fue en 1961 en Baden-Baden, en un simposio de profesionales e investigadores de los medios de comunicación. No era el único que se sentía incómodo. Generaciones de filósofos, juristas, historiadores, politólogos e investigadores del periodismo se han tirado de los pelos intentando formular una definición clara de la opinión" (Noelle-Neumann 2003: 83).

Y lo lamentable es que no se ha progresado. Más bien ha sucedido lo contrario, Al pretender definir el concepto de opinión pública "se ha disuelto cada vez más hasta volverse totalmente inútil a efectos prácticos" (Noelle-Neumann 2003: 83).

El concepto de opinión pública es ambiguo, difícil de delimitar; siempre problemático. No obstante, pocos conceptos han creado un interés social y político y, por supuesto un debate intelectual tan intenso como el que ha suscitado el concepto de opinión pública. Y a pesar de la dificultad de encontrar una definición general y unívoca de la opinión pública que sea aceptable para la mayoría de sus estudios, esto "no significa, sin embargo, que "opinión pública" sea algo, en ningún sentido, carente de significado.

El concepto continúa utilizándose en investigación, en artículos sobre el gobierno, y en explicaciones de la conducta social humana, tanto desde el punto de vista científico como desde cualquier otro. Y el propio hecho de su uso continuado puede considerarse como firme testimonio de la existencia del significado" (Price 1994: 18). Una salida del problema de la definición de la opinión pública podemos encontrarla en que se consideren sus diferentes usos y aceptar que su significado es un asunto de aire de familia, como diría Wittgenstein, entre sus múltiples usos a lo largo de su desarrollo histórico.

No olvidemos que la opinión pública es un fenómeno comunicativo y psicosocial que depende del contexto histórico y sociocultural. Depende del tipo de sociedad y de los intereses políticos del momento; al mismo tiempo que es producto de varios factores: de la personalidad de los individuos, de los estratos sociales, de la forma de gobierno, del sistema educativo imperante, de la acción de los medios de comunicación, etc.

El problema, por tanto, es complejo; por esto ante cualquier modelo y criterios selectivos que se ofrezcan para explicar el proceso de formación de la opinión pública habrá de tomarlos con sentido

Gazeta de Antropología, 2009, 25 (1), artículo 01. Opinión pública y medios de comunicación. Teoría de la agenda setting Public opinion and mass media. Theory of 'agenda setting'. - José María Rubio Ferreres Profesor titular de universidad. Departamento de Filosofía II. Universidad de Granada.

crítico. Esto por un lado; pero por otro, el análisis de la opinión pública tiene que tomar en consideración como mínimo los tres elementos que le dan forma:

a) los sujetos o individuos que opinan,
b) el objeto o tema sobre el que se opina,
c) el ámbito o contexto en el que se forma la opinión pública.

Pero hay dos formas o grados de presentar y definir la trilogía sujeto-objeto-contexto y, por tanto, dos tipos de definiciones de la opinión pública:

a) las definiciones amplias (D'Adamo 2007: 17s)

b) y las definiciones estrictas (D'Adamo 2007: 19s).

En la aproximación al estudio de la opinión pública hay que tener en cuenta también:
1) La constatación de la existencia de unos fenómenos que son etiquetados como opinión pública.
2) El poder de la opinión pública en la sociedad.
3) Los esfuerzos por explicar y comprender la opinión desde distintos marcos teóricos e ideológicos.
4) El carácter interdisciplinar de sus estudios: las ciencias jurídico-políticas, la sociología, la psicología social, la filosofía y las ciencias de la comunicación.

Cada una de ellas tiene sus puntos de vista e intereses propios. En 1957 P. F. Lazarsfeld (1969: 85-101) constataba la existencia de dos tradiciones o enfoques en el estudio de la opinión pública a lo largo de la historia: la tradición clásica y la tradición empírica, buscando establecer puntos de encuentro entre ambas corrientes.

Pretendiendo todavía aproximarnos al concepto de opinión pública, podemos establecer con más facilidad lo que no es la opinión pública: la opinión pública no es lo mismo que la *cultura*, como tampoco el conjunto de los paradigmas de *ideas*, *creencias* y *valores* que predominan en cada sociedad. La opinión pública se crea y se mueve dentro de los límites de esos paradigmas.

"Dentro de ellos, lo individuos generan consensos y disensos, adaptaciones y desafíos, forman imágenes y percepciones, refuerzan o contradicen las líneas de pensamiento que impregnan cada época y las conectan, puntualmente, con cada tema específico que adquiere relevancia pública y con cada comportamiento en el que aquellos se manifiestan concretamente. Los paradigmas de ideas y orientaciones valorativas cambian, pero lo hacen lentamente; la opinión pública se manifiesta en fenómenos de corto plazo" (Mora 2005: 40).

La opinión pública tampoco se confunde con las *instituciones*. La opinión pública es una parte, y de las más importantes, de la vida pública. A la opinión pública se la relaciona con el espacio público. De momento podemos afirmar que en la opinión pública existe un incesante flujo de mensajes y discursos que circula cotidianamente en la sociedad. Por tanto, podemos considerar la opinión pública como un tejido social que refleja la cultura, los valores y las instituciones y que se propaga a través de los múltiples canales de comunicación social.

El estudio de la opinión pública ha de tomar en consideración, pues, "lo que opina la gente, cómo formamos nuestros pensamientos acerca de los asuntos públicos, cómo los trasmitimos a los demás y cómo las opiniones que circulan entre las personas llegan a ser una parte sustancial de la realidad social. (…) Cuando la gente habla entre sí y pone en circulación sus opiniones en el espacio social, contribuye a la formación de un tejido social específico, intangible y a la vez aprehensible para casi todos. Ese plano de la vida social constituido por las opiniones que las personas emiten y circulan entre ellas es llamado *opinión pública*" (Mora 2005: 23s). Esta forma de entender la expresión "opinión pública" es verdadera, pero no agota su significado.

Opinión pública y espacio público

"Por espacio público entendemos un ámbito de nuestra vida social, en el que se puede construir algo así como opinión pública. La entrada está fundamentalmente abierta a todos los ciudadanos. En cada conversación en la que los individuos privados se reúnen como público se constituye una porción de espacio público. (...) Los ciudadanos se comportan como público, cuando se reúnen y conciertan libremente, sin presiones y con la garantía de poder manifestar y publicar libremente su opinión, sobre las oportunidades de actuar según intereses generales. En los casos de un público amplio, esta comunicación requiere medios precisos de transferencia e influencia: periódicos y revistas, radio y televisión son hoy tales medios del espacio público" (Habermas 1973: 61).

Formación de la opinión pública. Teoría de la *agenda setting*

Las opiniones no surgen de la nada, sino que son el resultado de uno o varios procesos de formación. Se trata, pues, de un proceso social en el que intervienen múltiples factores.

¿Cómo se forman las opiniones?

Existen varias formas de representación del proceso de formación de la opinión pública.

Walter Lippmann en su obra *Opinión pública* trata de la formación de un modelo de opinión pública dependiendo de los ***medios de comunicación***. Demostró que los medios informativos, esas ventanas abiertas al inmenso mundo que queda más allá de nuestra experiencia directa, determinan los mapas cognitivos que nos hacemos de él. La opinión pública, sostiene Lippmann, responde, no al entorno, sino a un seudoentorno construido por los medios informativos. Lo que viene a decir el autor es que entre el entorno y los individuos está la presencia de un seudoentorno que estimula su comportamiento.

Lippmann hace la siguiente aclaración:

"Podemos tener la certeza de que en el ámbito de la vida social, lo que se denomina adaptación de los individuos al entorno tiene lugar por medio de ficciones. Cuando decimos ficciones no queremos decir mentiras, sino representaciones del entorno que en mayor o menor grado son obra de los individuos. La ficción cubre toda la gama, desde la alucinación pura al empleo plenamente consciente de modelos esquemáticos por parte de los científicos, e incluso a su decisión de que con respecto a un problema en particular, la exactitud más allá de un número determinado de decimales carece de importancia. Las ficciones pueden tener casi cualquier grado de fidelidad. Lo importante es tenerlo presente, para evitar llamarnos a engaño" (Lippmann 2003: 33).

Según Lippmann, los **medios de información** son, por tanto, una fuente primaria, aunque no única, de las imágenes y de las ficciones que tenemos en nuestras mentes y con las que se llega a formar opinión pública. Los medios en la transmisión de información tienden a reducir la realidad a estereotipos. El autor los especifica como "…las imágenes que se hallan dentro de las cabezas (...) de los seres humanos, las imágenes de sí mismos, de los demás, de sus necesidades, propósitos y relaciones son sus opiniones públicas". En otras palabras, consiste en un mecanismo mental mediante el cual se asigna a cada una de las realidades que percibimos en nuestro entorno una referencia, una imagen mental. Son los medios de comunicación, convertidos en poderosas instituciones sociales y socializadoras, los que crean y transmiten estos estereotipos.

Lippmann aclara la perspectiva de su teoría:

"El mundo que debemos afrontar políticamente queda fuera de nuestro alcance, visión y comprensión. Por tanto, nos vemos en la necesidad de investigarlo, narrarlo e imaginarlo. (…) Estamos aprendiendo a ver mentalmente porciones muy vastas del mundo que nunca podremos llegar a observar, tocar, oler, escuchar ni recordar. De forma gradual estamos construyendo imágenes mentales fiables del mundo que queda fuera de nuestro alcance. En general denominamos asuntos públicos a los aspectos del mundo exterior que están relacionados con comportamientos desarrollados por terceros y que en alguna medida interfieren con el nuestro, dependen de nosotros o nos interesan. Las imágenes mentales creadas por ellos, las imágenes de ellos mismos, de otros individuos, de sus necesidades, propósitos y relaciones constituyen sus opiniones públicas. Las imágenes que provocan reacciones por parte de grupos de personas, o de individuos que actúan en nombre de grupos, constituyen la *Opinión pública* con mayúsculas" (Lippmann 2003: 41s).

La base de la opinión pública es más cognitiva que racional. Por una lado es consecuencia de representaciones, esquemas mentales, imágenes simbólicas que los individuos construyen en cuanto a la realidad. Pero por otro lado, estos esquemas cognitivos, en tanto fuentes de opiniones, son en su mayoría una representación parcial. Y, finalmente, El ambiente familiar y compartido por todos individuos -llamémosle "mundo de la vida"- es sustituido por un "seudoentorno", al que contribuyen la propaganda política, los medios, las imágenes individuales, el egocentrismo y la manipulación, así como la experiencia de mundos y realidades no disponibles directamente.

Según Sartori, existen tres modalidades de procesos de formación de la opinión pública:

A. Un descenso en cascada desde las élites hacia abajo.
B. Una agitación desde la base hacia arriba.
C. Una identificación grupos de referencia (Sartori 2007: 77).

A. El descenso y dispersión de las opiniones formadas por las élites están desarrollados en el *modelo en cascada* propuesto por K. W. Deutsch. En este modelo los niveles que configuran la cascada son cinco.

1) En el primer nivel , en lo alto circulan las ideas de las *élites económicas y sociales*;

2) pasan al segundo nivel, en el que se encuentran y enfrentan las *élites políticas y de gobierno;*

3) circulan por las redes de comunicación de masas y, en buena medida, por el personal que transmite y difunde los mensajes;

4) llegan a los *líderes de opinión* a nivel local

5) y finalmente, todo confluye en el *demos*, en el estanque de los públicos de masas.

Hay que destacar que ninguno de estos niveles tiene un carácter monolítico; en cada depósito las opiniones y los intereses son discordantes y los canales de comunicación múltiples y polifónicos. En todos los niveles encontramos, pues, una dialéctica o conflicto de opiniones y de interpretaciones. Deutsch también subraya una continua presencia de *retroacciones de retorno*, de *feedbacks*. El modelo cascada de la opinión pública no es, por consiguiente unidireccional de arriba abajo, sino que existen complejos procesos de reequilibrio y una neutralización recíproca.

"Cuando afirmamos que en las democracias el público se forma una opinión propia de la cosa pública, no afirmamos que el público lo haga todo por sí mismo y solo. Sabemos muy bien, por tanto, que existen 'influyentes' e 'influenciados', que los procesos de opinión van desde los primeros a los segundos, y que en el origen de las opiniones difusas están siempre pequeños núcleos de difusores. (…) Todo depósito no sólo desarrolla un ciclo completo, sino que en el seno de todo depósito los procesos de interacción son horizontales: influyentes contra influyentes, emisores contra emisores, recursos contra recursos" (Sartori 2005: 176).

Sartori da una especial importancia al segundo nivel de la cascada: el de la clase política, que encaja perfectamente con la imagen del "salto", "no tanto porque implica una bajada sino porque evoca una discontinuidad, una separación" (Sartori 2007: 78). Su importancia está en que la mayoría de las veces la opinión pública está relacionada con lo que dicen y hacen los políticos. Estos constituyen un microcosmos muy competitivo en el que los partidos luchan entre sí para apoderarse de los electores; esta lucha está incluso entre los miembros de un mismo partido para arrebatarse los cargos unos a otros, se mueven dentro de un mundo cerrado de juegos de poder.

"De la diversidad de los partidos, y más aún, de la conflictividad entre ellos, surgen por lo tanto innumerables y contradictorias voces que llegan en primera instancia al personal de los medios. Este personal no las transmite tal cual. Como mínimo, cada canal de comunicación establece qué es, o no es, noticia. Cada canal selecciona, simplifica, acaso distorsiona, sin duda interpreta, y a menudo es fuente autónoma de mensajes. Y también en este nivel existen reglas de juego, y por lo tanto se producen interacciones horizontales" (Sartori 2007: 78s).

Están también los líderes locales de opinión, los cuales desempeñan un papel no menos decisivo, ya que hacen de filtro y de prisma para la comunicación de masas. ¿Cuál es la ubicación y función de los intelectuales en la formación de la opinión pública, según el modelo en cascada? Sartori advierte que este punto se le escapa a Deutsch; y explica la razón.

"Quizá porque la superproducción y consiguiente masificación de los intelectuales es un desarrollo de los últimos decenios que caracteriza, para decirlo con Daniel Bell, a la sociedad postindustrial. La población que dispone de "diplomas para pensar" ha crecido desmesuradamente y, con su crecimiento, ha aumentado también su peso específico. Si no por otra razón, por razones cuantitativas el fermento del intelecto o del pseudo-intelecto se distribuye en todos los niveles. Si hasta hace una veintena de años el grueso de los intelectuales encontraba un empleo

relativamente apartado y remoto en la universidad, hoy una "nueva clase" colapsa los medios de comunicación, y al no encontrar ya un puesto ni siquiera allí, se orienta en otras direcciones. La expansión de la profesión intelectual y su difusión más o menos activa en todo el cuerpo social da lugar a que el modelo del *bubbling-up* haga agua e intensifica la fermentación de opiniones que no caen desde lo alto sino que, por el contrario, pululan y germinan o bien en pequeños núcleos de intelectuales o en el nivel de masas" (Sartori 2005: 177s).

B. Al modelo en cascada se le añade y contrapone el modelo llamado del *bubble-up*, que Sartori describe "como un 'rebullir' del cuerpo social que sale hacia lo alto" (Sartori 2005: 174). El modelo de Deutsch sirve cuando se trata de una opinión, cuyos problemas no atañen directamente a la gente, pero no sirve cuando los problemas tocan de cerca, preocupan directamente al pueblo. Según este modelo, la opinión pública emerge como chorro y borbollones y se impone en una dirección que va de abajo (pueblo) hacia arriba (élites).

"De vez en cuando el público se plantea y reacciona de manera inesperada, imprevista y no deseada por parte de los que se encuentran en las cuencas superiores. Por tanto, se producen "mareas de opinión" que de verdad consiguen remontar el curso de las aguas. Tan sólo dejando aclarada y bien aclarada esta cuestión se puede estar de acuerdo con la tesis de que los procesos normales, o más frecuentes, de génesis de opinión pública son en escala" (Sartori 2007: 79).

C. Finalmente está el tercer modelo, según el cual las opiniones de los individuos derivan de la identificación con **grupos de referencia**: la familia, grupos de coetáneos, el grupo de trabajo, identificaciones partidistas, religiosas, de clase, étnicas, etc. El yo es un yo de grupo que se integra *en* los grupos y *con* los grupos, que constituyen su punto de referencia. Las opiniones se forman y alimentan, pues, de dos fuentes: de los mensajes informativos y de las identificaciones.

Foote y Hart (1953) describen cinco fases colectivas en el proceso de formación de la opinión pública:

1) *Fase del problema*: una situación es considerada como problemática por una persona o grupo, aunque el problema y sus consecuencias no han sido completamente definidos.

2) *Fase propuesta*: tiene lugar la formulación de una o más líneas de acción como respuesta al problema ya definido.

3) *Fase política*: el centro de atención se encuentra en el debate activo; se discuten las propuestas y alternativas y la viabilidad de aplicación de cada una de las soluciones. En esta fase el debate público y el liderazgo se constituyen en elementos principales.

4) *Fase programática*: es el momento en el que se lleva a cabo la acción aprobada o consensuada en las etapas anteriores.

5) *Fase de valoración*: involucra las evaluaciones periódicas de la eficacia de la política elegida.

Influencia de los medios de comunicación en la formación y regulación (control) de la opinión pública

Opinión pública y democracia

Opinión pública y democracia van unidas. La libertad de opinión es un valor irrenunciable de las sociedades democráticas; es la herencia del pensamiento ilustrado del siglo XVIII: pensar por cuenta propia y opinar libremente, en libertad.

Ahora bien, la libertad de opinión requiere unas condiciones fundamentales, que se resumen en los siguientes principios:

a) El principio de *libertad de pensamiento*.
b) El principio de *libertad de expresión.*
c) El principio de *libertad de organización o de asociación*.

Estos principios no van sueltos; forman un ensamblaje indestructible. Efectivamente, como aclara Sartori, "la libertad de pensamiento no es sólo la libertad de pensar en silencio, en lo cerrado del alma, lo que nos plazca: presupone que el individuo puede acceder libremente a todas las fuentes del pensamiento; presupone además que cada uno sea libre de aceptar y controlar lo que encuentre escrito u oye decir, y por lo tanto presupone, entre otras cosas, mundos abiertos, mundos atravesables que nos permitan ir a verlos en persona.

A su vez, la libertad de expresión, la libertad de escribir o decir lo que se piensa en privado, presupone una "atmósfera de seguridad". La libertad de opinión está tutelada por una carta constitucional. "Finalmente, la libertad de expresión es también, en su evolución natural, libertad de organizarse para propagar lo que tenemos que decir. Los modernos partidos políticos, cuya matriz se encuentra en los *clubs* de opinión y de difusión de las opiniones del siglo XVIII, constituyen la primera ilustración concreta de cómo la libertad de expresión se convierte en 'organización de la opinión'. A nosotros nos interesa además, por otro lado, la libertad de organizar las comunicaciones, y más precisamente la estructura de las comunicaciones de masas, que es, al mismo tiempo, el producto y el promotor de la libertad de expresión" (Sartori 2005: 179).

Sartori identifica la libertad de organización con **"policentrismo".** En las sociedades democráticas los medios de comunicación tienen una estructura policéntrica, aunque el grado y la configuración varía de un país a otro. Esto está claro. Pero también es cierto que quienes pretenden negar la existencia "real" del carácter policéntrico de los medios de comunicación, deberán hacerlo comparándolo "con el monopolio de estructura **monocéntrica** característico de los totalitarismos y las dictaduras. Es cierto que también los medios de comunicación de las democracias merecen todo tipo de reservas y acusaciones; pero negar su policentrismo y su centralidad sería equivocarse de negación" (Sartori 2007: 83).

En el sistema democrático la estructura policéntrica de los medios de comunicación es contraequilibrada y está, en cierta medida neutralizada por el hecho de emitir mensajes distintos, cuyas voces están contrastadas por contravoces. Cosa que no se da en los sistemas totalitarios.

Un sistema totalitario se caracteriza por los siguientes elementos:

1º. La estructura de todos los medios de comunicación de masas es rígidamente **monocéntrica** y monocolor, con **una sola voz**: **la del régimen**

2º. Los medios de socialización y las instituciones educativas aparecen como instrumentos de una única propaganda de Estado; de ahí que la distinción entre propaganda y educación es abolida.

3º. El sistema totalitario tiene un mundo cerrado y hostil a todo lo exterior; por esto su única preocupación es censurar todos los mensajes del mundo circundante que no coinciden con la ideología del sistema.

4º. En el sistema totalitario los líderes de opinión están férreamente controlados, incluso más que por el control policial, por la presión de los activistas y guardianes del partido.

5º. Lo que pretende últimamente el totalitarismo es destruir definitivamente la libertad personal de pensamiento, de expresión y de organización. El totalitarismo es la invasión de la "esfera privada"

"La propaganda y el adoctrinamiento totalitario no han generado un 'hombre nuevo', pero han sido muy eficaces atrofiando al hombre libre y su libertad de opinar por su cuenta. Cuando el ciudadano queda expuesto, casi desde la cuna hasta la sepultura, a una propaganda obsesiva y adoctrinante que hace que todo cuadre porque todo es falso, y que hace que todo parezca cierto impidiendo la verificación de la verdad; cuando es así, estamos ante un público engañado y enjaulado en el engaño sin remedio, y por lo tanto estamos ante una opinión **en** el público que no es en absoluto *del* público. Mientras haya totalitarismo no existe una opinión pública digna de ese nombre. No existe porque no camina por sí sola y no tiene modo de ser 'ley de sí misma'(autónoma)" (Sartori 2007: 85).

Podemos decir que la condición democrática de la opinión pública hace que ésta sea "polifónica", es decir, que la opinión pública esté marcada intrínsecamente por un "conflicto de interpretaciones", dándole una riqueza de contenido y de puntos de vista.

Hasta aquí el *principio*, la teoría; mejor dicho, l*o que debería ser*. Pero, desgraciadamente, la realidad es muy diferente, pues la opinión pública ha sido golpeada, y sigue siéndolo todavía más actualmente, por la propaganda sutilmente totalitaria de los líderes y por el poder de control social de los medios de comunicación de masas.

Opinión pública e información mediática. Hipótesis de la *agenda setting*

La opinión pública para que tenga una base consistente necesita de información.

¿El público está suficientemente informado, insuficientemente informado o ampliamente desinformado?

El estudio de la opinión pública hay que hacerlo en el contexto de la comunicación de masas y de los efectos sociales de los medios de la información.

No debemos perder de vista que la opinión pública, en tanto opinión razonada y bien informada, ha estado siempre en manos de la minoría dominante, de grupos cultos y minoritarios reunidos en los *clubs* (Chartier 2003), y con acceso directo a los medios de comunicación.

En la sociedad de masas la opinión pública sigue teniendo por sujeto al público, pero éste no se parece en nada al público de la Ilustración. Ahora el público lo forman las masas o mayorías, que se muestran dóciles, receptivas, manipulables, irracionales y mediatizadas por las élites y los medios de comunicación. Esto nos demuestra la relación directa de la opinión pública con los medios de comunicación. Uno de los aspectos más destacados de la comunicación de masas y que mejor define sus funciones de control sociocultural y político es la tipología de los mensajes transmitidos, en los que tienen especial importancia la información en sentido estricto, es decir, las noticias. Éstas influyen en muchas facetas de nuestra vida cotidiana (McCombs 1996). Y aunque el contenido de la información pueda ser más o menos "objetivo", en general siempre está manipulado por las empresas periodísticas o de comunicación e información y por los propios periodistas o redactores, sirviéndose inevitablemente de determinados criterios de elaboración (McQuail 2000: 327-357).

Este es un mecanismo sociocultural y político de gran influencia y de fuerte presión simbólica (McQuail 2000: 327-357) y que se encuentra en las dos partes: en los emisores y en los receptores, en el público. La descripción, comentario y valoración sobre cualquier acontecimiento están siempre subsumidos en las interpretaciones que sobrepone el emisor. La información incide, pues, de alguna manera sobre la opinión. Pero los receptores suelen aportar también unas actitudes selectivas sobre aquellos problemas que les interesan. Ni la información, ni la opinión pública son neutrales; siempre suponen opciones interesadas, por ambas partes.

La teoría de la construcción social de la realidad, propuesta por Berger y Luckmann (2006), trata de estudiar en qué medida la imagen del mundo social se elabora bajo la influencia de los medios de comunicación, en los estudios sobre la opinión pública en la sociedad de la información adquieren mayor importancia las teorías sobre los efectos sociales de los medios. Desde cualquier perspectiva que se observe la historia de los estudios sobre la opinión pública, es evidente la importancia que en ella ha tenido, y sigue teniendo todavía, el problema de la influencia y de los efectos que ejercen los medios de comunicación de masa sobre los individuos, sobre los grupos, sobre las instituciones y sobre el sistema social. El problema de los efectos se agravó más con la llegada de la televisión.

El modelo que ha explicado con más éxito los efectos que producen los medios de masas y cuáles son sus relaciones con la opinión pública ha sido ***la teoría de la agenda setting***, que está enmarcada en los estudios de los efectos a largo plazo. En dicha teoría se enfatiza el poder de los medios de comunicación para atraer la atención hacia ciertos temas o problemas y al mismo tiempo crear los marcos de interpretación de los acontecimientos sociales. Los medios, informando sobre la realidad externa, presentan al público una lista de los temas que serán objeto de la opinión pública.

Está claro que el enorme crecimiento y la expansión de las instituciones mediáticas constituyen hoy en día un elemento determinante de la sociedad contemporánea. Su principal objetivo es influir en la opinión pública. El sociólogo Robert Park dio mucha importancia a la influencia señalizadora de las noticias. McCombs refuerza esta idea al afirmar que "las noticias diarias nos avisan de los últimos acontecimientos y de los cambios en ese entorno que queda más allá de nuestra

experiencia inmediata. Pero las informaciones de la prensa y la televisión, incluso las que viene tan apretadas en un diario sensacionalista o en una web de Internet, hacen bastante más, en realidad, que limitarse a señalar la existencia de hechos y asuntos importantes. Los editores y directores informativos, con su selección día a día y su despliegue de informaciones, dirigen nuestra atención e influyen en nuestra percepción de cuáles son los temas más importantes del día. Esta capacidad para influir en la relevancia de las cuestiones del repertorio público es lo que se ha dado en llamar la fijación de la agenda por parte de los medios informativos" (McCombs 2006: 24). La selección de las noticias más importantes dada al inicio de los informativos, la noticia o noticias que aparecen en la primera página de los periódicos, el tamaño de los titulares, la extensión de una noticia y el insistir en ella un día y otro día, apuntan hacia la determinación de la importancia de los acontecimientos y ponerlos en el centro de atención de la opinión pública. Son los medios lo que trazan las pistas sobre la importancia de los temas de la agenda diaria. En cuanto al público, éste recurre a esas pistas de relevancia para organizar y también decidir cuáles son los temas más importantes que atraen su atención. De ahí que la agenda de los medios de información se convierte en la agenda pública. En otras palabras, *los temas de preocupación más destacados* se transforman en *temas de preocupación más importantes*. Esta es la tesis central de la teoría de la *agenda setting* (McCombs 2006: 29).

Esta teoría sostiene que "como consecuencia de la acción de los periódicos, de la televisión y de los demás medios de comunicación, el público es consciente o ignora, presta atención o descuida, enfatiza o pasa por alto, elementos específicos de los escenarios públicos. La gente tiene a incluir o a excluir de sus propios conocimientos lo que los media incluyen o excluyen de su propio contenido. El público además tiende a asignar a lo que incluye una importancia que refleja el énfasis atribuido por los mass media a los acontecimientos, a los problemas, a las personas" (Shaw: 96). Los medios no buscan primeramente persuadir, sino que al describir y precisar la realidad social externa, presentan al público la lista de todo aquello en torno a lo que la opinión pública debe opinar y debatir.

Según Shaw, "el presupuesto fundamental de la *agenda setting* es que la comprensión que tiene la gente de gran parte de la realidad social es modificado por los media" (Shaw: 96). Aquí se acentúa, pues, una dependencia cognitiva del público respecto a los medios, tanto desde el punto de vista del "orden del día" de los temas, problemas y argumentos, que están presentes en la agenda de los media, como del "orden de importancia y de prioridad" que dichos elementos son dispuestos en el "orden del día". Como ya hemos visto anteriormente, Walter Lippmann en el capítulo titulado *El mundo exterior y las imágenes que nos hacemos en la cabeza* y que le sirve de apertura de su clásica obra *La opinión pública* expone su tesis, según la cual los medios informativos, esas ventanas abiertas al inmenso mundo que queda más allá de nuestra experiencia directa, determinan los mapas cognitivos que nos hacemos de él. Por esto la opinión pública, sostiene Lippmann, no responde al entorno, sino al pseudo-entorno construido por los medios informativos.

La hipótesis de la *agenda setting* no es una vuelta a la teoría hipodérmica (Wolf 2000: 22-35), y por tanto, no defiende unos efectos poderosos de los medios, ni considera tampoco a los receptores como autómatas que dan simples respuestas a los estímulos de los medios, pero sí da una importancia a los medios a la hora de hacer el repertorio de la agenda pública; insistiendo en lo que ha dicho antes Lippmann, la información que nos suministran los medios juega un papel importantísimo en la construcción de nuestras imágenes de la realidad social. Lo que influye, por

tanto, en la construcción de esas imágenes es el conjunto total de la información que nos dan los medios.

Existe, por tanto, una relación entre la hipótesis de la *agenda setting* y la sociología del conocimiento. Ésta, al centrarse en la importancia y en el papel de los procesos simbólicos y comunicativos, en tanto presupuestos de la sociabilidad, se convierte progresivamente en una de las temáticas-guía en la fase actual de las investigaciones sobre estos temas; y precisamente por esto, paralelamente, los estudios sobre los efectos de los medios de comunicación se confunden, en ciertos aspectos, con los estudios de los procesos de la construcción de la realidad social. Se pasa, por tanto, del modelo transmisor de la comunicación al modelo centrado en el proceso de significación. Y es desde este punto de vista que los medios desempeñan un papel de construcción de la realidad social y nos ayudan a estructurar la imagen de la realidad, del imaginario social, a largo plazo, a organizar nuevos elementos de tales imágenes, a formar nuevas opiniones y creencias. En el centro de la problemática de los efectos está pues la relación entre la acción constante de los mass media y el conjunto de conocimientos sobre la realidad social, que da forma a una determinada cultura interviniendo en ella de forma dinámica. La hipótesis de la *agenda setting* no defiende que el objetivo fundamental de los media es persuadir; "los media, al describir y precisar la realidad externa, presentan al público una lista de todo aquello en torno a lo que tener una opinión y discutir (…) El presupuesto fundamental de la *agenda setting* es que la comprensión que tiene la gente de gran parte de la realidad social es modificada por los media" (Shaw: 103). Cohen puntualiza que la prensa no consigue decir a la gente lo que tiene que pensar, pero sí es capaz de decir a los propios lectores sobre qué temas tienen que pensar (Cohen 1963: 13).

Pero los medios proporcionan algo más que un cierto número de noticias. Proporcionan también las categorías y los niveles de significación en los que los destinatarios pueden situarlos de forma significativa (Shaw: 103). Hemos dicho antes, que en las sociedades de la información existe una presencia de "paquetes" de la realidad que los sujetos no experimentan ni pueden experimentar directamente, sino que son conocidos y vividos *exclusivamente en función de o* a través de la mediación simbólica e interpretativa o selectiva de los medios de comunicación de masas. La mayoría de los conocimientos que los individuos tienen acerca de cuestiones públicas, la mayor parte de los temas y problemas que atraen nuestra atención, no provienen de la experiencia directa y personal, sino de los medios de comunicación, los cuales actúan como principal fuente de información. Si tomamos, pues, la locución de Lippmann: "las imágenes que tenemos en la cabeza" en sentido literal, la teoría del establecimiento de la agenda da una mayor profundidad al conocimiento de la influencia de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública. Pero ¿quién o quienes establecen la agenda mediática? ¿Cuáles son los factores que configuran la agenda que presentan los medios?

Está claro que la mayoría de los temas o asuntos que atraen la atención o nos preocupan quedan fuera de nuestra experiencia personal directa y que la fuente principal de tales temas o asuntos son los medios de comunicación. Recordemos la tesis de Walter Lippmann expuesta en su obra *La opinión pública*: "el mundo de la política con el que nos la jugamos nos queda fuera del alcance, de la vista y de la mente" (Lippmann 2003).

"En casi todos los temas del repertorio público, -escribe McCombs- los ciudadanos se las ven con una realidad de segunda mano, que viene estructurada por las informaciones que dan los

periodistas de esos hechos y situaciones. (…) Los editores y directores informativos, con su selección día a día y su despliegue de informaciones, dirigen nuestra atención e influyen en nuestra percepción de cuáles son los temas más importantes del día. Esta capacidad para influir en la relevancia de las cuestiones del repertorio público es lo que se ha dado en llamar **la fijación de la agencia** por parte de los medios informativos" (McCombs 2006: 24).

El público recurre a las pistas de relevancia que le ofrecen los medios para organizar su propia agenda y decidir cuáles son los temas más importantes en la consideración pública. **La agenda de los medios de información -agenda mediática- se convierte en la agenda pública**, se transforma en **opinión pública**. La siguiente tabla ilustra la teoría de la *agenda setting*.

TRANSFERENCIA DE LA RELEVANCIA TEMÁTICA

AGENDA MEDIÁTICA Patrones de cobertura informativa	AGENDA PÚBLICA Preocupaciones del público
Temas más destacados de preocupación mediática	Temas más importantes de preocupación pública

Según la teoría de la *agenda setting,* el papel de los medios, en tanto fijadores de la agenda, consiste en su influencia sobre la relevancia del tema, es decir, en *destacar* la importancia del tema como objeto de la opinión pública. Cohen estableció claramente el objetivo de la *agenda setting*:

"La prensa no tiene mucho éxito en decir a la gente *qué* tiene que pensar, pero sí lo tiene en decir a sus lectores *sobre qué* tienen que pensar" (Cohen 1963).

La agenda mediática no decide lo que -qué- tiene que pensar u opinar el público, pero sí sobre qué tiene que opinar. Antes hemos destacado que la mayoría de las veces no podemos acceder a una información directa y de primera mano del mundo exterior; se comprende perfectamente la tesis que Lippmann ya estableció a principios del siglo XX: los medios informativos, en tanto ventanas del mundo exterior que queda más allá de nuestra experiencia directa, determinan los mapas cognitivos, nuestras imágenes, que nos hacemos de él. Lippmann, haciendo una actualización contemporánea de la alegoría de la caverna platónica, observa "cuán indirectamente conocemos el entorno en el que sin embargo vivimos (…); pero sea lo que fuere eso que tomamos por una imagen verdadera, la consideramos como si del propio entorno se tratara" (Lippmann 2003: 4). Pero no lo olvidemos, son los medios lo que nos narran o informan cómo es el mundo y lo que sucede en él, y al que habitualmente no tenemos acceso directo, con el riesgo de que nuestras mentes reproduzcan un mundo distinto al real, un "mundo imaginario", ya que el "mundo real" está "fuera del alcance, de la mirada y de la mente" (Lippmann 2003: 29). Hablar, pues, de *agenda setting* es hablar de las imágenes de los temas que destacan los medios además de la transferencia a las imágenes que se reproducen en nuestras mentes o en nuestro mundo interior.

McCombs y Shaw, en 1972, acuñaron el término *agenda setting* para referirse al poder de los medios de comunicación de masas de dirigir la atención de la opinión pública hacia ciertos temas

particulares, que aquéllos presentan como los más sobresalientes y problemáticos en cada momento (McCombs y Shaw 1972: 176-187). De ahí el papel relevante y a veces polémico de los medios. La idea principal de la teoría de *agenda setting* se centra en presentar las "imágenes" de las noticias a modo de "ventanas" que presentan visiones *limitadas* del mundo exterior. La metáfora de la ventana resulta aún más apropiada si los cristales son opacos, de distinto color y su superficie desigual. La conclusión es que los medios informativos presentan una visión limitada de un entorno de mayor alcance, lo que vendrá a confirmar la importancia del concepto de "horizonte hermenéutico" y del de "conflicto de interpretaciones".

Pero lo más sorprendente a la hora de analizar los efectos de la *agenda setting* es la gran variedad de los escenarios geográficos y culturales en los que se establece la agenda mediática. Son factores que hay que tener en cuenta. Aunque se dan otros factores que también son decisivos a la hora de establecer la agenda mediática y enlazarla con la agenda pública u opinión pública: el nivel o grado de apertura democrática de los gobiernos y de los medios de comunicación. La comparación entre las influencias de sistemas mediáticos abiertos y cerrados suele ser significativa, mientras que la comparación entre las influencias de sistemas políticos y culturales abiertos y cerrados se mantiene básicamente constante.

En el análisis de los efectos de la agenda mediática y de la agenta pública hay que tener en cuenta también las variables personales de los individuos:

1) La experiencia personal.
2) El nivel educativo.
3) El interés por la política.
4) La necesidad de orientación.

a) La relevancia personal de la noticia.
b) El grado de incertidumbre, el cual dependerá en buena medida de la experiencia y del conocimiento anterior del tema en cuestión.
c) La "combinación de agendas" (*agenda melding*) (McCombs 2006: 269).

Existe también una tipología de *agenda setting*, por ejemplo:

1) La agenda cultural (McCombs 2006: 259ss).
2) Las agendas religiosas (McCombs 2006: 262ss).
3) La agenta-setting en la enseñanza universitaria (McCombs 2006: 263ss).
4) La agenda publicitaria (McCombs 2006: 265ss). y muchas más.

Referente a si el poder y eficacia de la agencia mediática para generar influencia depende de los diversos medios de comunicación, no está claro, pues parece que depende de las situaciones y de los intereses personales, pues hay quienes prefieren más la prensa y otros las TV (McCombs 2006: 101. Wolf 200: 181-186).

Hasta aquí hemos analizado la *agenda setting* en su primera fase o dimensión: cómo los medios destacan ciertos acontecimientos que determinan la formación de la agenda pública. A partir de un artículo publicado en 1994, titulado: "*Influencing the pictures in our heads: two dimensions of agenda setting*", McCombs comienza a analizar las influencias que originan en las audiencias las

opiniones y comentarios que transmiten los medios sobre los temas de información. **Se está considerando el segundo nivel de la *agenda setting*.** Cuando un periodista, por ejemplo, informa sobre un tema o acontecimiento usa palabras que no son neutras. Son palabras cargadas de opinión y de valoración, por ejemplo, adjetivos y adverbios. McCombs las denomina "atributos". Se establece, por tanto, una nueva agenda: la **"agenda de los atributos"**. La frase de Cohen necesita una revisión y ampliación, ya que, según este segundo nivel, los medios **no dicen sólo sobre qué hay que pensar, sino también cómo hay que pensar sobre determinados temas o asuntos**. El establecimiento de la agencia de los atributos reclaman una atención sobre la perspectiva valorativa de los comunicadores y de sus receptores o audiencias. Esto supone un avance importante en la explicación de los efectos de los medios. Efectivamente, los medios no sólo influyen porque resaltan la importancia de ciertos temas y cuestiones, sino también porque proporcionan los estándares que el público adopta para evaluar las cuestiones sociales y política a la hora de tomar decisiones. El primer aspecto de la *agenda setting* es denominado *priming* (preparación o preactivación). Existe un segundo aspecto llamado *framing* (encuadre).

"Encuadrar es seleccionar algunos aspectos de una realidad que se percibe y darles más relevancia en un texto comunicativo, de manera que se promueva una definición del problema determinado, una interpretación causal, una evaluación moral y/o una recomendación de tratamiento para el asunto descrito" (McCombs 2006: 170).

Por el "encuadre" los medios llevan a cabo un sutil proceso de selección de ciertos aspectos de la información, que son presentados como más importantes, al mismo tiempo que hacen unas evaluaciones positivas o negativos del tema. Los medios, pues, inducen al público no sólo a pensar sobre un tema o temas concretos, sino que sugieren también qué decir de los hechos, cómo interpretarlos y evaluarlos. El *framing* o ecuadre es el *marco interpretativo de la información*.

La "preactivación" (*priming*) y el "encuadre" (*framing*) constituyen los dos aspectos fundamentales de la *agenda setting* y ambos están vinculados al proceso de la construcción social. Las coberturas informativas se realizan desde ciertos ángulos perceptivos e interpretativos, que se difunden desde la agenda mediática a la agenda pública. El concepto de *frame* o marco aplicado a la agenda de los medios se refiere a "la idea central organizadora del contenido informativo que brinda un contexto y sugiere qué es el tema mediante el uso de la selección, el énfasis, la exclusión y la elaboración" (McCombs 2006: 170). El encuadre es el marco interpretativo, que supone siempre un proceso comunicativo y, por tanto, una vinculación con el emisor, con el texto, con el receptor y con una cultura. Por esto, "la convergencia del encuadre y del establecimiento de la agencia de atributos supone un avance importante en la explicación de los efectos de los medios, al colocar el acento sobre el estatuto especial que poseen determinados atributos y encuadres, en el contenido del mensaje" (McCombs 2006: 171).

Ahora bien, "las descripciones de las personas, de los temas de interés público y de otros objetos en las informaciones van desde los atributos de lo más simple, como la edad de alguien o el sitio donde nació, hasta atributos sumamente complejos, como el ser un conservador compasivo o un nuevo laborista" (McCombs 2006: 172). El abanico de atributos cognitivos y afectivos a lo largo de una narración continua suele ir también de lo micro a lo macro, de lo local a lo internacional

(McCombs 2006: 141ss). Lo cual tiende a hacer más compleja la descripción de atributos y el encuadre en la agenda mediática y pública. Lo mismo pasa con los temas de interés público.

Desde el punto de vista descriptivo, no existe una clara diferencia entre el atributo y el encuadre, pues ambos describen el tema u objeto. "Un encuadre es un atributo del objeto en cuestión, dado que describe el objeto. Sin embargo, no todos los atributos son encuadres. Si se define el encuadre como un punto de vista dominante del objeto - una descripción y caracterización del objeto dominantes -, entonces un encuadre queda delimitado, de manera fructífera, como un caso muy especial de los atributos" (McCombs 2006: 173). Lo que distingue al encuadre como atributo especial de los otros atributos del objeto son las *cualidades gestálticas*. La cualidad gestáltica, que distingue a los encuadres de la masa de atributos, tiene el poder "para estructurar el pensamiento, para moldear la manera en que pensamos de los temas de interés público, los candidatos políticos y los objetos de las noticias. Los encuadres han sido descritos como "esquemas de interpretación"" (McCombs 2006: 173s). Gracias a estos esquemas interpretativos, los encuadres atraen la atención del público hacia los puntos de vista dominantes en las imágenes, los cuales no sólo sugieren qué es relevante o no lo es, sino que trazan una definición del problema, una interpretación causal y una evaluación moral. Es así como la teoría de la *agenda setting* enfatiza la dinámica estructural entre los medios y las audiencias, que es cómo se origina la opinión pública. Esta dinámica estructural, por la misma naturaleza del proceso de comunicación tiene como centro de interés la interpretación del mensaje, por la que algunos atributos serán considerados más adecuados - "exitosos"- que otros. Determinados atributos pueden alcanzar una tal resonancia entre el público que se conviertan en argumentos retóricos convincentes para la relevancia del tema o persona.

"La idea de que determinados atributos de un objeto funcionen como argumentos convincentes para su relevancia añade un nuevo enlace al mapa teórico de la agenda setting. (…) Los argumentos convincentes son los encuadres, pues son maneras determinadas de organizar y estructurar la imagen de un objeto que disfruta de éxito entre el público" (McCombs 2006: 179).

El argumento convincente es la "tercera vía", un aspecto importante, para la transferencia de la relevancia entre la agenda mediática y la agenda pública, del proceso de establecimiento de la agenda.

¿Hay que entender la transferencia de la relevancia del tema entre la agenda mediática y la agenda pública en un sentido conductista? McCombs no lo entiende así.

"En muchos casos, estos puntos de vista del periodismo influyen de manera importante en las imágenes del mundo que posee el público. ¡Pero no siempre! (…). Los medios informativos son la principal fuente de información del público sobre los asuntos públicos, pero el público no es un autómata que está esperando de manera pasiva que los medios de comunicación le programen" (McCombs 2006: 186).

El criterio de medición de la relevancia de un tema o argumento está basado "en el presupuesto de que la influencia con la que un tema o un argumento aparece es una indicación importante utilizada por los destinatarios para valorar su relevancia" (McCombs 1981: 209-211). Desde un punto de vista metodológico, ¿es suficiente este criterio? Según Wolf, "conceptualizar únicamente la variante de la frecuencia como índice de la percepción de relevancia de los temas parece simplemente insuficiente. La idea de que una elevada frecuencia define una fuerte relevancia va

unida a un modelo comunicativo hipersimplificado, presemiótico: el presupuesto de que la frecuencia de la explicitación de un argumento en los media es la indicación utilizada por los destinatarios para manifestar su significatividad, implica una idea de mensaje en la que todos los elementos necesarios para su comprensión e interpretación están contenidos explícitamente en él. Los estudios sobre los procesos de comprensión y de puesta-en-discurso -en los ámbitos de la psicología cognoscitiva y de la semiótica textual- proceden en una dirección distinta, señalando que para la interpretación y la comprensión de un texto son esenciales también elementos que no estén explícitamente mencionados. Para poder tratar la información contenida en el texto, el destinatario debe combinar la información de entrada con la almacenada en la memoria" (Wolf 2000: 188).

La hipótesis de la *agenda setting* debe tomar, pues, en consideración la semiótica del texto y su interpretación. Esto por un lado. Por otro, la hipótesis del paso de la agenda mediática a la agenda pública no puede ignorar el problema de **cómo** se lleva a cabo tal paso y qué procesos comunicativos, interpretativos, comprensivos, de memorización y críticos actúan como base y garantía de la verificación de dicho efecto. No perdamos de vista que la teoría de la *agenda setting* no estudia propiamente los efectos de los medios a corto plazo, sino de los efectos en tanto consecuencias a largo plazo. Dicho de otro modo, según la teoría del establecimiento de la agenta los efectos no tienden directamente a la determinación explicita e inmediata del comportamiento de la masa, sino más bien a influenciar la forma con la que el público organiza su propia imagen del mundo. Los efectos de la *agenda setting* son, por tanto *efectos cognitivos*, puesto que influyen en los sistemas de conocimiento que la audiencia asume y estructura establemente. Por esto no se trata ya de efectos puntuales, sino acumulativos y sedimentados temporalmente. Esto explica, en parte, la influencia actual de la sociología del conocimiento, cuyo interés está centrado en la contribución del poder mediático a la construcción social de la realidad a través de la opinión pública.

"La sociología del conocimiento, al centrarse en la importancia y en el papel de los procesos simbólicos y comunicativos como presupuestos de la sociabilidad, va convirtiéndose progresivamente en una de las temáticas-guía en la fase actual de los estudios: precisamente por eso, paralelamente, la temática de los efectos se está identificando en la perspectiva de los procesos de construcción de la realidad" (Wolf 2000: 113-120).

Cualquiera que sea el mecanismo, secreto o manifiesto, de esta función, hay que reconocer que uno de los resultados más espectaculares del efecto de la determinación de la agenda es éste: **los medios de comunicación de masas son unos poderosos instrumentos en la configuración de mentalidad dominante en las sociedades contemporáneas.** Podemos decirlo de otra manera: los medios de comunicación de masas tienen un papel preponderante en la manufactura o producción del consentimiento colectivo. Podemos también dar un paso más y afirmar que los medios de comunicación de masas - como consecuencia final de su papel en la configuración de la mentalidad dominante y en la manufactura del consentimiento colectivo - terminan por ser piezas claves al servicio de la aparición, desarrollo, fijación y mantenimiento de ciertos peligrosos dogmatismos democráticos que de vez en cuando afloran en las sociedades de inspiración liberal y pluralista, y cuyo efecto es la "espiral del silencio" (Noelle-Neumann 2003).