

**Autor:** Heriberto Muraro\*  
**Título:** MODOS DE HACER LA POLÍTICA DESDE LA COMUNICACIÓN  
**Producción:** Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, [www.c3fes.net](http://www.c3fes.net)  
**Nota:** Este texto fue base del Taller de Estrategias de Comunicación y Comunicación Política dictado en Abril 14-16 a los Funcionarios FES de América Latina en Buenos Aires. Puede ser reproducido con previa autorización con un objetivo educativo y sin ánimo de lucro.

## MODOS DE HACER LA POLÍTICA DESDE LA COMUNICACIÓN

### LA TEORÍA DE LOS EFECTOS DE AGENDA Y LAS ESTRATEGIAS COMUNICACIONALES DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONGs)<sup>1</sup>

*Este trabajo se inicia con una revisión de la evolución de la teoría de los efectos de agenda de los medios dentro del contexto de las teorías comunicológicas. A partir de ésta, examina la importancia estratégica que tienen dichos procesos para la intervención de las ONGs y movimientos sociales en los escenarios públicos. Por último, se formulan diversas consideraciones acerca de la necesidad de organizarse para la comunicación y la definición planificada de la propia identidad que deben satisfacer las organizaciones promotoras del cambio sociocultural o político en un contexto fuertemente mediatizado.*

#### 1. La evolución de la teoría de la comunicación de los *agenda setting effects*

La teoría comunicológica sobre los efectos de los medios ha estado sujeta a un curioso ciclo histórico relacionado con el nivel de eficacia que asignan a los medios masivos en la determinación de la conducta de los individuos.

La teoría de la aguja hipodérmica, en boga en los EE.UU. hacia los años '30, daba por supuesto que los medios podían moldear en muchos aspectos tanto la percepción como los valores y actitudes de los sujetos, es decir, que los mensajes masivos merecían ser considerados como una causa relativamente autónoma, ajena al contexto sociocultural y, por ende, como un excepcional instrumento de cambio social. Esa hipótesis global -necesariamente difícil de probar empíricamente de una manera conclusiva- dio lugar a pronósticos optimistas acerca de las consecuencias que tendría el desarrollo de la industria cultural -por ejemplo, se supuso que ayudaría a estimular el tránsito desde un modelo tradicional y autoritario de organización social a otro moderno y democrático- como a otras de características francamente pesimistas -por ejemplo, que promovería el crimen y la desorganización social.

---

\* Teórico e investigador argentino que ha marcado los modos de pensar y hacer la política desde la Comunicación en América Latina.

<sup>1</sup> Versión preliminar, no citar.

A dicho enfoque, no tardó en suceder una teoría alternativa -llamada convencionalmente “de los efectos limitados”- según la cual el poder persuasivo de los medios era considerado fuertemente condicionado por otros factores sociales, culturales o psicológicos tales como la intervención de los líderes de opinión, la percepción y exposición selectiva de los individuos o el peso de la adhesión a valores tales como lealtades partidarias o prejuicios étnicos. Esta nueva teoría, aunque más ajustada a una gran variedad de pruebas empíricas, es muy indeterminada e impone al científico social la prohibición de resolver con una fórmula única el debate acerca del grado de responsabilidad de los productores de mensajes en la dirección de procesos de cambio. Si se la acepta no sólo resultará imposible contestar sino siquiera plantearse preguntas globales tales como si la TV está promoviendo la desmoralización o la desviación de los jóvenes o, por el contrario, facilitándoles el acceso a todo un mundo situado más allá de los límites de su hogar, de su aldea o de su país de pertenencia. En su contexto, corresponde hablar de *tales* o *cuales* jóvenes expuestos a *tal* o *cual* tipo de programación y esto exclusivamente después de haber llevado a cabo una cuidadosa investigación de sus comportamientos y opiniones. Naturalmente, como señalara Klapper, ese enfoque resultaría poco comprometido a los ojos de los dirigentes políticos o de asociaciones de padres atemorizados por la difusión de la droga o la delincuencia juvenil.

Casi simultáneamente, en Europa, específicamente en la Alemania de preguerra, un conjunto de intelectuales impactados por el ascenso de los regímenes totalitarios desarrollaron una teoría según la cual la cultura de masa era considerada como el correlato irracional de una racionalidad instrumental o burocrática, cada vez más preocupada por la adecuación de los medios a los fines y nada interesada en debatir la bondad de los fines perseguidos. Esa formulación -posteriormente amalgamada con los aportes del estructuralismo francés de izquierda, especialmente de Althusser- sirvió de base al desarrollo de la teoría de la manipulación comunicacional que fuera hegemónica en América Latina hacia los años '70. Para esa corriente los medios masivos de comunicación ocupaban un papel destacado en la legitimización de un régimen económico internacional basado en la explotación económica de los países periféricos por parte de los centrales y de los campesinos y trabajadores urbanos por los sectores altos. Esa teoría, de hecho, dio por sentado que los medios masivos podían ser considerados como algo autónomo hasta el extremo de servir de explicación del hecho -siempre paradójico para los críticos de izquierda- de que millones de personas aceptaran sin protestar -o sin protestar como ellos creían que debían hacerlo- un sistema que los condenaba a la pobreza y a la marginalidad.

Sin embargo, a poco de iniciada la difusión de dicha teoría no tardaron en elaborarse formulaciones alternativas que relativizaban el carácter cuasi omnipotente atribuido a los medios masivos. Algunos de sus críticos, de orientación culturalista, llamaron la atención acerca de las dificultades de trazar una frontera nítida entre la “cultura del imperialismo” y la “cultura popular” y lo poco creíble que resultaba la interpretación de la cultura mediática como un injerto o una invasión. Otros prefirieron enfatizar que, si bien la pobreza y la marginalidad seguían siendo endémicas en la región, en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial se había producido un acelerado proceso de industrialización y, por ende, de gran movilidad social ascendente. Por último, hacia el final de ese período, diversos autores elaboraron esquemas más audaces y, rompiendo con la tradición de la escuela de la manipulación -demasiado centrada en la crítica ideológica de los mensajes- realizaron estudios

empíricos destinados a averiguar cómo “procesaban” los individuos los mensajes masivos. Dichos enfoques contribuyeron a poner en tela de juicio el modelo del receptor pasivo manipulado por los cantos de sirena de la sociedad de consumo, del individualismo competitivo o de la integración “al sistema”. Con ese nuevo enfoque -denominado “teoría de la recepción”- se producía nuevamente el retorno a un marco referencial que rechazaba explicar los procesos socioculturales atribuyendo a los medios un poder independiente, si bien muy diferente del modelo de los efectos limitados de la *communication research*.

La teoría de los *agenda setting effects* -nacida hacia comienzos de la década del '70 en los EE.UU.- tuvo un desarrollo similar a las formulaciones antes indicadas. Su hipótesis de base, elaborada por Mc Combs y Shaw como parte de un estudio empírico acerca de la relación existente entre el contenido de la prensa y las opiniones de los ciudadanos sobre diversos temas de interés político (*issues*) en períodos preelectorales, prometió ser un atajo para volver a atribuir a los medios un papel relevante en la conformación de las decisiones políticas sin incurrir en las exageraciones del modelo de la aguja hipodérmica. A juicio de esos autores, la prensa no podía imponer al público una determinada interpretación de un problema político -por ejemplo, que la participación de su país en la guerra de Vietnam resultaba imprescindible para defender la democracia de los avances del comunismo- pero resultaba eficaz para fijar qué temas debían ser de interés colectivo. En otras palabras: aunque los medios no tuvieran efectos persuasivos determinaban la composición de la agenda pública. Naturalmente, cuando esa hipótesis sencilla y elegante fue posteriormente sometida a pruebas empíricas resultó que no siempre era válida, dando así lugar a extensiones y “emparches” que derivaron en la construcción de un modelo más complejo pero menos determinístico.

Nótese que el meollo empírico de dicha hipótesis reside en la comparación longitudinal (diacrónica) o transversal (sincrónica) entre alguna evaluación cuantitativa de la importancia asignada por los medios a un tema -denominado por los investigadores norteamericanos como la *media coverage*- y el grado de importancia asignado por los ciudadanos -o una porción de ellos- a dicho tema. Es decir, toda la discusión teórica acerca de la agenda gira, en realidad, en torno a dos agendas: la de los medios y la de los ciudadanos. La primera de ellas se investiga mediante el análisis de contenido de los mensajes y la segunda se explora, normalmente, a través de las encuestas de opinión pública. Si ambas variables no guardan entre sí ninguna asociación estadísticamente significativa; por ejemplo, si la importancia atribuida a un tema por los individuos es independiente de la agenda mediática, o si la relevancia de éste es similar entre las personas expuestas y no expuestas a los medios, la teoría es inviable. Además, la formulación original de dicha teoría supone que a) el ingreso de un tema en los medios precederá a su incorporación a la agenda de los ciudadanos y, b) que el público no inventa temas propios con independencia de los medios. En caso de no cumplirse la cláusula a) cabría sospechar que son los ciudadanos, es decir la opinión pública, quienes lideran al periodismo y no a la inversa.

En un artículo destinado a evaluar los umbrales de la opinión pública con respecto a las noticias incluidas en los medios en los EE.UU., Russell Neuman señala que la teoría de los efectos de agenda fue sometida a seis grandes revisiones críticas: 1) algunos autores consideraron que la evaluación efectuada por Mc Combs y Shaw de la asociación existente entre los contenidos de la prensa y la importancia atribuida por los electores a los temas políticos no dirimiría la cuestión central de si los medios conducen a la opinión pública o, por el contrario, es la opinión pública la que lidera la agenda de

los medios. Esos críticos insisten en que se requería de datos históricos, de series cronológicas que cubran grandes períodos, para resolver ese problema causal; 2) en segundo lugar, se argumentó que tanto los medios como el público actúan frecuentemente respondiendo a causas exógenas, generadas por el mundo “real”, que afecta tanto a los medios como al público; 3) se planteó también qué medios -especialmente la TV y la prensa escrita- son más significativos en la determinación de la agenda pública; 4) otros autores examinaron el problema de qué tipos de receptores son más influenciados por el efecto de determinación de la agenda; 5) también se estableció una distinción entre los hechos “obstrusivos”, aquellos acerca de los cuales los sujetos pueden tener una experiencia personal, “de primera mano” -como el incremento de precios minoristas- y los “no obstrusivos”, cuyo conocimiento dependería exclusivamente de los medios-como una crisis de gabinete y 6) otro tema de relevancia fue la identificación de ciclos de interés por parte del público (no de la prensa) formulada por Downs.

Downs formuló la hipótesis de que la popularidad de los *issues* atraviesa generalmente cuatro etapas: a) una etapa preproblemática, es decir cuando el tema de referencia sólo interesa a un puñado de individuos y no tiene cabida en la prensa; b) la etapa de descubrimiento del problema; c) una meseta o *plateau*, que corresponde a un período de declinación del interés y, por último, d) una etapa postproblemática: el problema desaparece del centro de atención del público y de la prensa quedando en estado latente, relegado a un segundo plano, a la espera de ingresar en un nuevo ciclo.

Seguramente, el lector de esta nota ya habrá descubierto que la mayoría de los cuestionamientos anteriores no pueden ser resueltos empíricamente o que exigirían información de la cual se carece o sería imposible procesar. La pregunta acerca de quién conduce a quién resulta difícil de resolver cuando se la plantea con relación a una sociedad urbana en la que el grueso de sus integrantes tienen fácil acceso a los medios. La causa de ello es que los productores de mensajes están permanentemente preocupados por saber cuál es el estado de ánimo del público y adelantarse a tratar los temas que puedan “enganchar” a los “receptores”. Para cualquier editor, su “olfato” para identificar los temas “candentes” es una de las claves del éxito en un entorno de medios competitivos. Mi impresión personal -recordando épocas de periodista *free lance*- es que los secretarios de redacción suelen probar periódicamente un sinnúmero de temas, a la manera de globos de ensayo, para retener luego aquellos que provocan mayor impacto en el público, o en sus colegas. Este proceso es estimulado por la tendencia de aquellos a monitorear permanentemente las actividades de la competencia para plagiarse sus temas más prometedores.

Análogamente, la disputa acerca de la magnitud de los efectos de *agenda setting* según los medios resulta difícil de resolver, no sólo porque la mayoría de los individuos se exponen a diversos tipos de medios, sino también porque las prácticas de monitoreo y plagiado se refieren a todas las variedades de ellos, es decir, no operan dentro de compartimentos estancos. La radio matinal en la Argentina comprende una serie de programas políticos que no sólo genera sus noticias sino también comenta rutinariamente las primeras planas y notas de interés de los diarios de la fecha. Además, muchos periodistas de éxito trabajan simultáneamente en la prensa escrita, radio y TV y, obviamente, repiten los temas de su predilección.

La distinción entre “hechos obstrusivos” y “no obstrusivos” tampoco está exenta de dificultades operacionales. Sin duda, existen casos límites de acontecimientos

francamente obstrusivos, como los picos hiperinflacionarios vividos por los argentinos hacia el año 1989 cuyos efectos podían ser registrados por cualquiera con sólo adquirir un paquete de cigarrillos o un boleto de tren. En el otro extremo, también es factible distinguir hechos cuyo conocimiento, por parte del público, depende exclusivamente de los medios, como la disputa entre Silvio Soldán y Giselle Rímolo.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, los límites entre experiencia de primera y de segunda (o de tercera) mano son muy difíciles de trazar. Un ejemplo sencillo: la mañana del día 18 de junio de 1994 muchos de los residente en una amplia parte de la ciudad de Buenos Aires, o de las personas que ingresaban en ella para ir a sus lugares de trabajo, fueron sorprendidos por una fuerte explosión. Muchos experimentaron también demoras, debido al embotellamiento del tránsito y vieron pasar ambulancias, patrulleros o autos de bomberos a toda velocidad. Pocos minutos después, los que tenían acceso a un canal de TV o una radio se enteraron de que habían volado el edificio de la AMIA. A lo largo de un par de días todos tuvieron la posibilidad de ver, “en vivo y en directo”, es decir, a través de cámaras instaladas a pocos metros de la montaña de escombros a los integrantes del equipo de rescate extrayendo cadáveres o heridos de las ruinas. Algunos residentes de Buenos Aires pudieron también conversar con vecinos, compañeros de trabajo, taxistas que participaron en mayor o menor medida del suceso y cuyos relatos fueron para ellos de alguna manera experiencias de primera mano. ¿Dónde cabe trazar aquí el límite entre lo “obstrusivo” y lo “no obstrusivo”?

Por último, la hipótesis de los ciclos de interés público de Downs se contradice con la separación entre hechos “obstrusivos” y “no obstrusivos” dado que, para los escenarios promovidos por causas exógenas, la sucesión de las etapas puede ser alterada e inclusive revertida cuando operan “causas exógenas”. Sin duda alguna, la preocupación por la seguridad y el terrorismo islámico no obedeció al ciclo de Downs: su trazado se correspondió estrechamente con el atentado a la Embajada de Israel el 17 de marzo de 1992, el ya mencionado ataque a la AMIA y algunos de los actos públicos llevados a cabo para recordar a las víctimas y exigir el esclarecimiento de esos hechos.

Todo lo anterior nos remite, quiérase o no, a un problema metodológico mayor acerca del cual es necesario reflexionar. En primer lugar, la disputa acerca de quién lidera a quien sólo puede resolverse en la medida que resulte factible observar una discontinuidad temporal entre el fenómeno que se rotula como “causa” y el que se considera como “efecto”. Según enseñan los libros de lógica elemental no hay relación causal allí donde la supuesta causa y el supuesto efecto coinciden en el tiempo. Pero esa brecha temporal es cada vez más pequeña desde que el sistema de medios -dotado de las nuevas tecnologías- opera cada vez más en tiempo real. Una argumentación similar puede aplicarse a la distinción de los efectos entre medios: ella será válida sí y sólo sí los diferentes medios operan de una manera independiente y sus públicos no se superponen. Pero esa condición no suele cumplirse en la generalidad de los casos sino que, por el contrario, a medida que transcurre el tiempo resulta más difícil de satisfacer debido al incremento de la competencia entre medios y a su tendencia a plagiarse, intercambiar servicios informativos y organizarse empresarialmente bajo la forma de conglomerados multimedia para, entre otros motivos, disminuir costos compartiendo mensajes y mano de obra calificada.

La otra cuestión subyacente a este debate metodológico es si cabe o no considerar a los mensajes como causas. De hecho, para que un fenómeno pueda ser determinado como tal, por ejemplo, para que la variación de temperatura de un recinto

pueda ser considerada como la causa de dilatación de una varilla de metal, el investigador debe ser capaz de discriminar ese fenómeno de otros muchos hechos concomitantes “que no hacen al caso”, tales como la fecha en que realiza el experimento o el ruido que viene de una calle cercana. Pero los mensajes, en tanto tales, son unidades dudosamente “recortables” desde el momento en que su significado reside, justamente, en su estructura relacional, es decir, en sus vínculos de similitud u oposición con respecto a otros mensajes.

Íntimamente relacionado con lo anterior nos enfrentamos aquí también al problema del *status* del receptor, es decir, del modelo de ser humano que se da por supuesto al hablar de “efectos de los medios”. Como es sabido, así como los físicos han debatido durante un siglo acerca de si la luz debe ser considerada como una masa de partículas o como una onda, los investigadores sociales parecen condenados a vacilar permanentemente entre un tipo de actor social que puede ser modelado por el condicionamiento, la imitación pasiva o la internalización de normas y otro que enfatiza su capacidad para llevar a cabo procesos internos, tales como calcular costos y beneficios, resolver dilemas éticos y encarar acciones estratégicas; los cuales suponen algún grado de autonomía del sujeto con respecto al contexto.

La evolución de la teoría de los efectos de agenda es una buena demostración de la pertinencia de ese dilema. “El proceso de fijación de la agenda -dice Russell Newman- fue redefinido [a lo largo de su evolución] como un fenómeno dinámico y dependiente del contexto (...) [El público] tiene su propia experiencia cognoscitiva y sus integrantes llevan a cabo la tarea de realizar por sí mismos su propio filtrado, amplificado e interpretación del flujo de información pública”.

En síntesis, la ampliación del esquema de la teoría de efectos de agenda ha significado una pérdida de determinación, es decir, en su transformación en un principio heurístico más que de una explicación nomotética en base a la cual se podrían formular predicciones. No dice qué va a ocurrir; sólo sugiere qué se debe mirar si nos interesan los estados de la opinión pública.

Conviene agregar aquí -para terminar este ítem- algunas distinciones sobre los *issues* formuladas también por Russell Newman, en base a su análisis de las series temporales referidas a los temas considerados por el público como políticamente importantes o urgentes de solucionar, que pueden ser de utilidad para los investigadores de la opinión pública. Dicho autor distingue entre: 1) crisis (a secas), 2) crisis simbólicas, 3) temas problemáticos y 4) temas no problemáticos.

Las *crisis a secas* son para aquellos procesos de fijación de la agenda que tienen un comienzo bien definido, un incremento brusco generalmente marcado por picos y, por último, un corte neto. Los ejemplos citados por él son la guerra de Vietnam, los tumultos urbanos (*riots*) y la crisis del petróleo. Las crisis suelen caracterizarse además por una alta covariación entre la cantidad de menciones que ese tema recibe en la prensa y la proporción de individuos que los consideran como algo importante para el destino de su país. Ellas, obviamente, no encajan dentro del modelo de los ciclos de Downs y tampoco corresponden a problemas sociales crónicos, como la pobreza.

Las *crisis simbólicas* se corresponden más con el modelo de Downs y, en general, se refieren a problemas sociales crónicos que reaparecen en el escenario público con alguna periodicidad, a menudo estimuladas por hechos externos de gran carga

sentimental y muy baja eficacia política. Ejemplo de esos procesos son la pobreza, el uso de drogas o la contaminación. Generalmente son efímeras.

Los **problemas** son aquellos *issues* cuya presencia en la opinión pública tiene una muy débil conexión con la *media coverage*. Pertenecen a esa categoría la inflación y el desempleo, es decir, temas sobre los cuales el público suele tener una experiencia directa, que son de conversación cotidiana para todos y que reciben amplia cobertura de los medios cuando se producen fluctuaciones dramáticas pero cuya inclusión en ellos durante un largo período de tiempo supondría incursionar en consideraciones muy complejas acerca de las políticas públicas y la teoría económica, tanto para los receptores como para los periodistas. Esos temas suelen ser cubiertos atendiendo al lado “humano” o anecdótico -por ejemplo, en Buenos Aires, mostrando las colas de individuos que concurren en el día de San Cayetano, -un santo considerado proveedor de trabajo- y luego abandonados a los medios no masivos tales como la prensa de negocios.

Por último, los **no problemas** son aquellos *issues* que son considerados problemas sociales permanentes pero no tienen mayor correlación con la cobertura de los medios, suelen llamar poco la atención del público a despecho del espacio que ocupan en los medios y no acceden al *status* de crisis simbólicas. Un ejemplo de lo anterior es la progresiva desertificación del Noreste argentino.

Cabe señalar que la clasificación anterior se basa sobre todo en las respuestas de los encuestados a una pregunta que presupone que ellos distinguirán entre los contenidos de la agenda que son de trascendencia política de los que no lo son. Sin embargo, nada nos obliga a definir la agenda pública en términos tan restrictivos, dejando de lado una masa de temas que la gente considera políticamente no importantes pero sentimentalmente conmovedores o de valor normativo, tales como el suicidio de un famoso. Mi hipótesis al respecto es que dichos temas son relevantes: a) porque las sociedades no sólo se modifican a través de procesos políticos, es decir, que involucran al Estado, y que muchas de las transformaciones sociales importantes que cualquiera de nosotros ha experimentado a lo largo de su vida tienen su origen en un “trabajo” espontáneo de reflexión y toma de decisiones realizado por la gente a espaldas del Parlamento y la Justicia, o del imaginario de los dirigentes políticos y, b) porque esos temas no políticos pueden, eventualmente, ingresar en el escenario político con una fuerza inusitada, capaz de conmover a las instituciones sociales y, en especial, a las corporaciones.

Mi opinión al respecto es que el seguimiento de dichos escenarios y una atinada participación dentro de ellos puede acarrear grandes beneficios estratégicos a movimientos sociales y organizaciones de desarrollo social o cultural, según se verá más adelante. En el caso particular de las encuestas de opinión pública que llevamos a cabo en la Argentina, el acceso a estos temas se logra en parte complementando la pregunta acerca del problema más importante del país con otra -muy sencilla- acerca de las noticias que llamaron la atención de los entrevistados en los días inmediatamente anteriores al momento de medición.

## 2. La “realidad” de la agenda pública

La indeterminación de la teoría de los efectos de agenda, seguramente resultará motivo de desesperación para aquellos que sueñan con ganarse el reconocimiento permanente de sus colegas e ingresar a las páginas de la historia de su disciplina. Sin

embargo, dejar este tema de lado argumentando que no se sabe quién conduce a quién y que tampoco estamos capacitados para pronosticar cómo reaccionará el público ante las iniciativas de los medios sería imprudente. El hecho es que, tanto los temas cubiertos por el periodismo como aquellos que merecen la atención de los ciudadanos y que a veces suscitan su participación política, no se distribuyen al azar y tampoco son constantes a lo largo del tiempo. No sólo son variables sino que también suelen mantener una alta correlación entre sí. Dicho de la manera más sencilla posible: estoy convencido de que la agenda pública existe, es decir, que se trata de un fenómeno social, y que ella tiene un fundamento empírico aún más sólido que el de muchas de las categorías sociológicas convencionales, tales como las actitudes, las clases sociales o las “sociedades tradicionales”.

A través de los años en que vengo realizando un número elevado de encuestas de opinión pública pude presenciar tanto la emergencia de nuevos temas colectivos como la desaparición de otros. Entre los temas agotados del pasado mencionaré uno sólo: la permanente cavilación y el temor correlativo -tanto del periodismo como de los ciudadanos- en torno a los “planteos” y “movimientos” militares y la posibilidad de un golpe de Estado. Así mismo, he podido observar temas que no sólo concitaron la atención del público sino también que promovieron, tanto su participación política como repuestas por parte de las autoridades que derivaron en un *happy end*. Por ejemplo, el debate acerca de si debían o no sancionarse leyes que otorgaran a las mujeres una cuota mínima en las listas de candidatos a cargos electivos. También escenarios públicos centrados en temas dolorosos -como la hiperinflación- que se desvanecieron durante varios años debido a la puesta en marcha del plan económico de estabilidad y la emergencia de otros -como la desocupación- considerado por el grueso de los argentinos como una consecuencia directa de la aplicación de ese plan. Análogamente, resulta fácil identificar ahora un sinnúmero de nuevos temas que parecen haber ingresado al escenario público para persistir allí, en estado por lo menos latente, como la despenalización del aborto, el de la contaminación ambiental o el control de la calidad de alimentos y productos medicinales.

A mi juicio, un adecuado marco conceptual para iniciar el abordaje de estas cuestiones es el presentado por Dominique Wolton quien define a la comunicación política como “el espacio en que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política, y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos”. Y más adelante dirá que: “Constituye [ese lugar] un punto de enfrentamiento de los discursos referentes a la política y cuyo reto es el dominio de la interpretación política de la situación. Siendo un proceso continuo, lo nutren los problemas políticos del momento, pero se concluye de manera regular mediante elecciones, que en el sistema político democrático cierran un espacio de comunicación y abren otro”.

Esos tres apoyos de la comunicación política -cuyo aspecto central es la “interacción confrontativa”- nos remiten a las “tres legitimidades [básicas] de la democracia”: la política, inherente a los funcionarios electos por el voto; la información, que corresponde al periodismo y la comunicación, que es propia de la opinión pública.

Remontando el proceso histórico de conformación de dichas legitimidades, dicho autor plantea que en tanto las dos primeras -la inherente al voto y al periodismo- se fueron desarrollando simultáneamente desde el siglo XVIII con el ascenso de la

burguesía, la tercera de ellas -la de la opinión pública o de la comunicación- es de constitución reciente o, mejor dicho, se encuentra ahora en proceso de emergencia. A su juicio, "...la opinión pública no existe de por sí (...) resulta de un proceso social permanente de construcción/destrucción, en relación con el modo cómo ciertos temas surgen o no del campo social y político y son de interés político. Por eso, es inseparable de una interacción social que de alguna manera la constituye".

Ese autor advierte el carácter restrictivo de dicha definición de comunicación política llamando la atención acerca de que ella está contenida en un espacio público que "...es más amplio, abierto por principio a todos los que se autorizan para expresarse en él públicamente y supera con mucho el campo de la comunicación política". Ejemplos típicos de actores del espacio público no político son las participaciones en la prensa de los técnicos, expertos o intelectuales cuya autoridad para expresarse públicamente del conocimiento.

Como cualquier otra institución -por ejemplo, la familia o el Estado- la comunicación política tiene una función básica: "evitar la reclusión del debate político en sí mismo", impedir una clausura comunicacional "...que amenaza con desenganchar el medio político del resto de la sociedad". La comunicación política, cumple funciones de apertura y cierre de la agenda -el autor apela a ese término- mediante tres procesos básicos: a) identificando nuevos problemas; b) integrando los temas garantizándoles legitimidad y c) excluyendo temas que no son objeto de conflicto, con respecto a los cuales existe un consenso relativo.

Dicho autor dedica también algunos párrafos a elaborar una suerte de programa destinado a fundamentar una teoría de la comunicación política y enriquecer empíricamente su contenido. En términos muy sintéticos su plan de trabajo comprende los siguientes ítems: 1) la identificación de los actores que operan "detrás de los discursos", sus modalidades de ingreso al debate político y las reglas que rigen su accionar; 2) la conceptualización de la autonomía de las tres lógicas del discurso que presiden la política, la información y la comunicación y sus mutuos apoyos, por ejemplo, de la función legitimadora de los medios que supone un régimen democrático; 3) la conceptualización de la índole dinámica de la opinión política, caracterizada por la incorporación permanente de nuevos factores de desequilibrio y por las discontinuidades existentes entre las tres lógicas del discurso que no necesariamente se mueven al mismo ritmo; 4) la demostración de que "si bien la comunicación desempeña un papel fundamental en nuestras democracias, la política domina siempre", es decir, que "la comunicación no sustituye a la política, sino que le permite existir".

Por último, el autor formula una tesis que puede ser interpretada como una refutación (implícita) de algunas opiniones de Habermas o Edelman: "La teoría de la comunicación política (...) muestra que no sólo el espacio público no está destruido sino que su funcionamiento, en el nivel de la democracia masiva, se halla en conexión directa con la comunicación política".

Las definiciones anteriores han sido presentadas aquí porque pueden servir de punto de partida pero son -a mi juicio- plenamente satisfactorias. En primer lugar, Wolton adopta una visión demasiado estrecha de qué se entiende por manifestaciones de la opinión pública llegando a afirmar la tesis un tanto ridícula de que ella "no cobra sentido sino a través de la comunicación de los sondeos que son su megáfono y que le aseguran su publicidad en el espacio público, sin la cual 'no existe'". En la práctica, sabemos que hay una gran variedad de formas legítimas de ingreso de aquella al

escenario público, los piquetes y cacerolazos hasta formas refinadas de acción política “espontánea” tales como la reciente marcha por la seguridad. Asimismo, la teoría de la comunicación política no puede ignorar que si bien el objetivo de aquella -su principal fuerza legitimadora es la búsqueda del “bien común”, no es ilegal que diversos colectivos involucrados en un debate público tomen la palabra para plantear una solución a los males sociales, una alternativa para alcanzar ese bienestar colectivo desde el punto de vista de un determinado sector.

Cuando se amplía así el campo, la comunicación política puede definirse no ya en términos de legitimidades históricamente consolidadas sino de demandas de legitimidad, es decir, aquella es cualquier intercambio de mensajes que apunta a promover una intervención del aparato estatal y la institucionalización de una normativa específica en nombre del bienestar colectivo. Desde esta óptica -liberada de formalismo jurídico- puede considerarse que la acción política no sólo supone una lucha entre voceros legítimos por definir un problema sino también un debate perpetuo a propósito de quién puede o no tomar la palabra en público en un régimen democrático.

### 3. ¿Por qué una ONG debe preocuparse por la agenda pública?

Ahora bien, desde la óptica de dichas organizaciones -algunas de ellas empeñadas en promover la educación del adulto, la protección del ambiente, la participación de los ciudadanos en defensa de sus derechos políticos, civiles o como consumidores, o en lucha contra diversos tipos de discriminación- resulta necesario preguntarse qué valor estratégico tiene el seguimiento de la agenda pública, más allá de que suele considerarse casi como un deber moral que los integrantes de una comunidad se mantengan al tanto de lo que preocupa a sus congéneres. Poniendo este interrogante dentro de un contexto más descarnado, la pregunta puede reformularse de la siguiente manera: ¿Cuáles pueden ser los beneficios estratégicos que percibirá una ONG que - además de todas las tareas llevadas a cabo por ella- se interese en examinar la marcha de los escenarios públicos?

Mi experiencia al respecto es que a menudo las ONGs no sólo aspiran a cumplir con una tarea de atenuación de un mal social entre un determinado conjunto de individuos sino también a la sensibilización y movilización del conjunto de la sociedad nacional a la cual pertenecen para lograr que los funcionarios y dirigentes políticos se decidan a poner en marcha medidas más ambiciosas al respecto. Ahora bien, las posibilidades de éxito en este terreno no dependen exclusivamente del nivel de organización o de sacrificio de sus integrantes, de la calidad de recursos humanos y monetarios que puedan haber acumulado; también dependen de acontecimientos externos. Dicho de otra manera: la tarea de una ONG se ve normalmente facilitada cuando “su” problema coincide con un *issue* de la agenda pública. Por analogía a las nociones básicas del marketing estratégico es posible formular aquí una noción equivalente a la de “segmento de oportunidad”: la de la “coyuntura de oportunidad”.

Si bien, lo ideal es que la ONG que atiende un problema social determinado, “X”, lograra por sí misma transformar éste en un *issue* de la agenda pública, sabemos que ello es sumamente improbable, tanto más cuanto, como ya se dijera, esas entidades suelen atender normalmente males crónicos que, a lo sumo, servirán como disparador de

crisis simbólicas de moderada intensidad. A cambio de ello, las estrategias practicables son:

- 1) Esperar que el problema “X” ingrese a la agenda pública y sacar de esa coyuntura favorable el mayor provecho posible para sí y para los sectores sociales que son los destinatarios de su actividad. Naturalmente, ese aprovechamiento de la oportunidad supone toda una preparación previa; tema acerca del cual se hablará más adelante.
- 2) Ingresar en el escenario público centrado en el problema “Y” para demostrar que éste depende a su vez, o está estrechamente vinculado con el tema “X”, es decir con su *issue* de referencia. Ésta es una estrategia menos eficaz que la anterior pero de uso más frecuente.
- 3) Cuando una ONG atiende un mal social determinado “X”, implícitamente, puede operar en el espacio público como “vocera” de los sectores sociales negativamente afectados por él o, por lo menos, como “conocedora” de sus necesidades. De allí que si el tema de la agenda es “Z”, algo alejado y no articulable con “X”, puede también, en ciertas ocasiones, terciar en el escenario público para expresar el punto de vista de los sujetos que, de alguna manera, representa o con el fin de defender sus intereses objetivos. Esa estrategia es tanto más factible cuanto más inclusiva es la definición del grupo social que es representado por una ONG. Así, por ejemplo, por lo menos en teoría, no existe acontecimiento público o propuesta parlamentaria que puede resultar ajena a un movimiento orientado a defender de los derechos del género femenino.

Todas esas estrategias apuntan a un objetivo central: lograr que una ONG ingrese en la agenda -en este caso no en la pública sino en la agenda propiamente dicha, es decir, en el directorio telefónico- de periodistas, dirigentes políticos y parlamentarios, académicos, donantes potenciales y jóvenes a la búsqueda de una causa noble a la cual sumarse- como la experta en tales o cuales problemas y en la “vocera” representativa de tales o cuales sectores. Los beneficios del cumplimiento de ese objetivo son por todos conocidos: más voluntarios, mayores donaciones, consultas periódicas por parte del periodismo, mejor trato de parte de los funcionarios de entidades gubernamentales o internacionales que disponen de fondos para investigación o promoción social, mejor disposición de l de académicos o intelectuales a participar en sus actividades de entrenamiento del voluntariado.

Todas estas estrategias, pero de manera especial, la segunda se basan en una propiedad curiosa de los escenarios públicos: en tanto ellos se caracterizan por un debate en torno a las causas y soluciones posibles de un determinado *issue* normalmente operan como “núcleo” de condensación de otros problemas sociales afines. Un buen ejemplo al respecto es el escenario político que gira en la Argentina en torno al aborto, la planificación familiar y la educación sexual en los colegios.

No obstante, la estrategia de acoplamiento al problema “Y” para llamar la atención pública sobre “X” debe ser aplicada con prudencia. Cuando la asociación entre ambos problemas es vista por el grueso del público como forzada, o cuando la conexión deriva en una crítica generalizada del sistema social en su conjunto, dicha argumentación pierde verosimilitud.

Otro aspecto central de los escenarios políticos -por lo menos de algunos de ellos- que pueden servir para poner al descubierto y, por ende para legitimar, un consenso

colectivo acerca de un problema que hasta ese momento fue más o menos deliberadamente “escamoteado” por la clase política, o no había ingresado en su visión de la sociedad en la cual operan.

En todos los casos el ingreso de un *issue* a la agenda pública significa que “algo no anda bien” en una comunidad, es decir, una declaración de que algún aspecto de las relaciones entre individuos y grupos, de su funcionamiento institucional, debe ser modificado a fin de acceder a un nuevo punto de equilibrio y evitar mayores daños colectivos. En este sentido, todo problema social es a la vez una demanda de cambio y de continuidad institucional y, por ende, éste determinará un entorno argumental cuyos límites no pueden ser sobrepasados sin provocar el rechazo del público hacia los voceros excesivamente conservadores o demasiado innovadores.

Cabe señalar dos beneficios adicionales del seguimiento sistemático de los escenarios públicos, aun de aquellos que puedan parecer demasiado alejados del objeto de trabajo de una ONG. El primero de ellos es que puede contribuir a familiarizar al observador con la dinámica de actores generalmente presentes en un escenario público: la prensa, los dirigentes políticos parlamentarios, los funcionarios, los dirigentes de asociaciones profesionales, los empresarios, etcétera. Si se carece, por ejemplo, de un mínimo de información acerca de cómo y a quién cabe remitir una gacetilla para que ella tenga alguna probabilidad de ser publicada, o a quien y de qué manera debe solicitarse una entrevista con los integrantes de una comisión del Parlamento, una ONG tendrán pocas posibilidades de ingresar en el escenario público, aun en la mejor de las coyunturas.

Dicho aprendizaje también comprende a los lenguajes característicos de dichos sectores: a menudo los voceros de una ONG olvidan que los periodistas rechazan los mensajes que son meras declaraciones de principios o juicios éticos o ideológicos y privilegian, en cambio, las notas que incluyen nueva información. También suelen olvidar que una gacetilla tendrá mayores posibilidades de ser publicada cuanto más corta y mejor se ajuste a las reglas del periodismo. Otro tanto sucede con los mensajes destinados a dirigentes políticos y parlamentarios, normalmente menos sensibles a dejarse conmover por los temas de la agenda pública que los periodistas.

En segundo lugar, el seguimiento de los escenarios públicos permite al observador familiarizarse con algunas características del universo del discurso que una comunidad emplea espontáneamente para “procesar” un problema social determinado y, por lo tanto, para elaborar mensajes que despierten su interés. La regla que sustenta la recomendación anterior es de sentido común: un mensaje será tanto más eficiente para modificar las conductas de los individuos, para promover un acción individual o colectiva determinada, cuanto más cercana sea su formulación al lenguaje cotidiano y más encaje en los marcos perceptivos del público al cual va dirigido.

#### **4. Preparándose para ingresar a un escenario público**

En páginas anteriores se llamó la atención del lector acerca del hecho de que una ONG no podrá aprovechar la coyuntura de oportunidad si no está preparada para ello. Profundizaré este tema a fin de formular algunas recomendaciones prácticas acerca de dicha preparación. Ante todo, es necesario destacar que el cumplimiento de la tarea de seguimiento y relacionamiento con los escenarios públicos por parte de una ONG supone para ella un esfuerzo adicional e implica distraer recursos en actividades que muchos

considerarán que sería mejor destinar al cumplimiento de sus fines supuestamente “específicos”. Además, el operar con bajo perfil -o sin perfil alguno- suele ser más cómodo y menos riesgoso que abrirse al contexto. Otra dificultad es que normalmente los frutos de una política de apertura demoran mucho tiempo antes de madurar y que, además, su cultivo no puede desarrollarse de manera marginal o discontinua.

Tampoco puede ignorarse que el pasaje de un estado de bajo perfil a otro de más alto perfil puede desencadenar en una ONG tensiones internas a veces incontrolables. Por ejemplo, la adaptación de su discurso interno al lenguaje del conjunto de la población y/o de los medios es a menudo experimentada por algunos de sus integrantes como una claudicación ideológica. O bien, la reiterada participación de sus voceros en los medios -cuyos periodistas son siempre proclives a la personalización de los temas e instituciones- puede dar lugar a la sospecha de que aquellos están buscando promoverse individualmente a expensas de los demás. La apertura supone asumir costos, con frecuencias más grandes de lo pensado y debe ser encarada con prudencia, o no encarada en absoluto si los integrantes de la ONG calculan que no están capacitados para pagarlos.

Un primer problema inherente a todo proceso de apertura de una ONG a su entorno es el de la definición -o redefinición- de la propia identidad en relación al campo comunicacional y las instituciones políticas. Los expertos en la dirección de instituciones sin fines de lucro -por ejemplo, Peter Drucker, cuyo libro al respecto es de lectura imprescindible- suelen poner el acento en la cuidadosa definición de “la misión” que ella deberá cumplir, en el balance entre objetivos y recursos, en la importancia del liderazgo y la motivación de sus integrantes y también en la elaboración de criterios para evaluar periódicamente los costos y la calidad de los servicios prestados. A dichas exigencias se agrega ahora otra más: la que supone decidir, aun antes de encarar cualquier ingreso abierto a un escenario público, cómo se define a sí misma la ONG “en cuanto a emisor”: qué temas considerará *a priori* estrechamente vinculados a su área de incumbencia, a quiénes preferirá dirigirse, a qué sectores pretenderá representar y, en especial, cuál es el discurso “de base” que empleará.

Esa tarea suele ser mucho más compleja de lo que pudiera parecer a simple vista; prueba de ello son las dificultades que los directivos de esas entidades tienen cuando un consultor les formula preguntas sencillas del tipo a: “Comprendo que Uds. conforman un grupo de entusiastas defensores de los derechos del consumidor pero ¿en qué se diferencian específicamente de otras entidades gubernamentales o no gubernamentales que persiguen fines similares?” Mi experiencia es que, tal como le sucediera al protagonista de una novela de André Malraux que escuchó por primera vez su voz grabada en un disco fonográfico, el planificar la manera de autopresentarse en público teniendo en cuenta la óptica del periodismo, o de los dirigentes parlamentarios -es decir, de aquellos que no son destinatarios inmediatos de “la misión”- suele provocar un *shock*.

Cabe observar que lo anterior no es un problema que pueda aquejar exclusivamente a las ONGs, también lo padecen entidades tales como centros de educación superior, grandes empresas públicas que gozaron durante años de los beneficios del monopolio “natural” e, inclusive, empresas multinacionales. En muchos casos, la conmoción que genera plantearse esos interrogantes se debe a que los directivos de esas entidades dieron por sentado que, cumpliendo de la mejor manera

posible con sus “tareas específicas”, el reconocimiento del periodismo y demás protagonistas del escenario público llegaría, tarde o temprano, de manera automática.

La definición de la identidad discursiva supone escoger un número limitado de fines y de actividades centrales y, a la vez, establecer con respecto a otras ONG una serie de rasgos diferenciales, es decir, plantearse alguna forma de especialización, por lo menos, comunicacional de su misión. La intervención permanente en los medios difícilmente se logrará opinando activamente acerca de cualquier acontecimiento. Sólo a través de la preservación de un perfil determinado una ONG logrará ocupar un lugar en el espacio comunicacional y, eventualmente, llegar a ser parte de los dispositivos de emergencia que suelen poner en marcha los periodistas o los políticos en ocasión de una crisis. Con frecuencia, he observado ONGs cuyos integrantes dedican grandes esfuerzos a elaborar materiales impresos para la sensibilización o educación de ciertos sectores del público pero jamás se les ocurrió poner por escrito -aunque más no fuera bajo la forma de *brochure*- una definición de sus objetivos, trayectoria, servicios más importantes y autoridades para uso del periodismo o para dejar sobre el escritorio el asesor de una comisión parlamentaria.

Otro segundo problema que afecta a las ONGs es que sus integrantes olvidan a menudo que el ingreso no remunerado a las páginas de un diario sólo es factible intercambiando ese servicio por información periódicamente válida, es decir, proporcionando al redactor algún tipo de información -o de elaboración de la información- que no pueda hallarse en los paquetes de cables de una redacción. Un motivo frecuente del fracaso de las iniciativas comunicacionales de las ONGs reside en que, a menudo, todo lo que sale de ellas son enumeraciones de actividades programadas para un futuro próximo y llamamientos a los lectores a participar de ellas. Es decir, buscan reducir al periodista al papel pasivo de intermediario -como si fuera unregonero- sin ofrecerle nada a cambio que le ayude en la realización de su trabajo.

Proporcionar información significa recopilar, organizar y, sobre todo, sintetizar datos teniendo en cuenta las perspectivas e intereses de sus lectores potenciales. Ello supone, en primer término, una tarea que debe confiarse a profesionales -lo cual no es nada difícil dada la abundancia de periodistas o egresados de escuelas de comunicación que buscan empleo o, a menudo, apenas la oportunidad de desplegar sus habilidades.

En segundo lugar, también supone que todas las tareas cotidianas de la ONG pueden ser consideradas como oportunidades para recoger información destinada al periodismo y al “gran público”. Por ejemplo, un centro de admisión de quejas de consumidores puede confeccionar un listado periódico de las características de aquellas -a qué servicio se refieren y en qué consisten- que, luego, servirá para su publicación en los medios -muchos de ellos más favorables a las opiniones de los usuarios que de las empresas anunciantes-, para presionar a los entes estatales de control y a las direcciones de las empresas. Análogamente, un grupo de autoayuda a mujeres golpeadas es siempre una oportunidad para recopilar información cualitativa al respecto que, posteriormente, podrá ser trasladada a la prensa masiva o especializada o a otras ONG que atiendan problemas similares.

Lo anterior supone entrenar a los voluntarios que participan de la ONG para llevar a cabo sus tareas de promoción simultáneamente con otras destinadas a la investigación de campo y procesamiento de la información lo cual, por otra parte, puede ser de ayuda inestimable a la hora de evaluar el resultado de los programas y revisar sus fines y metodología. También en este caso será necesario la incorporación de investigadores

profesionales, aunque debe tenerse en cuenta que no se está proponiendo la creación de un centro de estudios como algo separado del resto de las actividades sino que aquellos logren incorporar su búsqueda de información a las tareas propias de la ONG.