

**ESPACIOS PARA EL COMPROMISO:
USANDO EL CONOCIMIENTO PARA MEJORAR LAS POLÍTICAS A
FAVOR DE LA POBREZA**

“VOS Y VOZ”

INSTITUTO DE EDUCACIÓN POPULAR

“EL ABROJO”

ADOLFO GARCÉ

INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

Uruguay

Noviembre de 2008

INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS, CRITERIOS Y LISTADO DE TEXTOS RESEÑADOS

El proyecto “Vos y Voz” del Instituto de Educación Popular “El Abrojo” apunta a contribuir a mejorar las políticas de infancia y adolescencia en Uruguay. Para ello, enfoca su trabajo hacia los periodistas y medios de comunicación, buscando construir una alianza entre “El Abrojo” y los medios a favor de los derechos de niños y adolescentes. Teniendo en cuenta los objetivos del proyecto, se localizaron y reseñaron textos sobre: agenda setting, agenda pública y agenda política, medios de comunicación, gatekeeping y relación entre OSC y medios de comunicación.

Como la literatura en estos campos es muy amplia, se optó por trabajar sobre textos de autores reconocidos, generalmente estudiados en los cursos universitarios sobre política y comunicación.

Se reseñaron dos tipos de textos. Por un lado, artículos o libros de carácter académico. Aquí, se combinó la presentación de textos “clásicos” con desarrollos recientes. Por el otro, se apeló a algunos manuales generados en OSC orientadas a la incidencia en políticas a través de la investigación social. Estos manuales contienen un conjunto de recomendaciones de carácter práctico muy valiosas para quienes tienen del desafío concreto de, todos los días, intentar construir alianzas con medios para incidir en decisiones públicas.

Los textos estudiados fueron los siguientes:

- Baumgartner, Frank R. 2001. “Political Agendas”. In Niel J. Smelser and Paul B. Baltes, eds. *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences: Political Science* (New York: Elsevier Science and Oxford: Pergamon), pp. 288-90.
- Kingdon, John, W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harper Collins, New York
- Stone, Deborah A. 1989. “Causal Stories and the Formation of Policy Agendas”. *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No. 2, pp. 281-300
- Bennett, W. Lance and Eric Asard. 1995. “The Marketplace of Ideas: The Rhetoric and Politics of Tax Reform in Sweden and the United States”. *Polity*, Vol. 28, No. 1 (Autumn, 1995), pp. 1-23
- Soroka, Stuart. 2002. *Agenda-Setting Dynamics in Canada*. UBC Press: Vancouver
- McCombs, Maxwell E. and Donald L. Shaw. 1972. “The Agenda-Setting Function of Mass Media”. *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 36, No. 2 (Summer, 1972), pp. 176-187
- McCombs, Maxwell E. and Donald L. Shaw. 1972. “The Agenda-Setting Function of Mass Media”. *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 36, No. 2 (Summer, 1972), pp. 176-187
- Lawrence, Regina G. and W. Lance Bennett. 2001. “Rethinking Media Politics and Public Opinion: Reactions to the Clinton-Lewinsky Scandal”, *Political Science Quarterly*, Vol. 116, No. 3 (Autumn, 2001), pp. 425-446
- Bennett, W. Lance. 2003. “New Media Power: The Internet and Global Activism”, in *Contesting Media Power*, Edited by Nick Couldry and James Curran, Rowman and Littlefield

- Clayman, Steven E. Ann Reisner. 1998. "Gatekeeping in Action: Editorial Conferences and Assessments of Newsworthiness". *American Sociological Review*, 1998, Vol. 63 (April:178-199)
- Livingston, Steven and W. Lance Bennett. 2003. "Gatekeeping, Indexing, and Live-Event News: Is Technology Altering the Construction of News?". *Political Communication*, 20:363-380.
- Efroymsen, Debra. 2006. *Using Media and Research for Advocacy: Low Cost Ways to Increase Success*. HealthBridge: Cincinnati
- McKinley, Andrés. 2002. *Construyendo una estrategia de medios para la incidencia política*. WOLA (Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos): Washington.

1- ENFOQUES DE AGENDA SETTING

Baumgartner, Frank R. 2001. "Political Agendas". In Niel J. Smelser and Paul B. Baltes, eds. *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences: Political Science* (New York: Elsevier Science and Oxford: Pergamon), pp. 288-90.

Se trata de un breve texto escrito por uno de los más reconocidos estudiosos de esta área de estudios. Baumgartner es Profesor de Ciencia Política en Pennsylvania State University. Se ha especializado en el estudio de las políticas públicas y de agenda setting. Publicó numerosos artículos sobre estos temas en algunas de las revistas de Ciencia Política más prestigiosas de EEUU y Europa. Junto a Bryan D. Jones, creó el "Policy Agendas Project", un proyecto orientado a generar información sistemática y comparable sobre la evolución de la agenda pública.¹ Se optó por comenzar esta revisión bibliográfica con este texto porque, en muy pocas páginas, ofrece las principales definiciones y presenta los principales hitos en el desarrollo del debate teórico sobre agenda setting. Adicionalmente, el artículo ofrece una bibliografía cuidadosamente escogida.

Según Baumgartner, el debate sobre agenda setting puede ser visto como una continuación de la vieja discusión acerca de quién gobierna entre elitistas y pluralistas. Para los elitistas, la agenda de gobierno es controlado por una elite. En cambio, para los pluralistas, la agenda de gobierno es el producto de un conjunto variado de interacciones entre diversos grupos sociales. El texto que sintetizó mejor la polémica entre pluralistas y elitistas es el clásico *Who Governs?*, de Robert Dahl (1956). En este texto, Dahl sometió a cotejo empírico la teoría elitista a partir del estudio del proceso de formación de la agenda de gobierno en New Haven. Desde su punto de vista, ningún grupo logra controlar completamente la agenda porque, en un sistema político abierto, cada vez que una parte relevante de la opinión pública experimenta descontento, tiende a aparecer un actor político dispuesto a hacerse eco de esa demanda para obtener un beneficio político. Bachrach y Baratz (1962) cuestionaron severamente el enfoque pluralista. En un texto muy citado², argumentaron no alcanza con estudiar quién define por cuál alternativa de política se opta. Tan o más importante que esto es estudiar por qué se adoptan ciertas decisiones es entender las razones por las cuales ciertas decisiones no se toman y ciertas alternativas no son consideradas.

¹ Ver: <http://www.policyagendas.org/>

² "The two faces of power", *American Political Science Review*, Vol 56, pp.947-52.

A comienzos de los 70', el debate sobre agenda setting tomó un camino distinto al de la vieja discusión acerca de quién ejerce el poder. Roger Cobb and Charles Elder propusieron una distinción esclarecedora entre agenda sistémica (o agenda pública) y agenda de gobierno (o agenda institucional). La primera está compuesta por todos los asuntos relevantes para el público; la segunda, está integrado por los temas priorizados por los actores de gobierno. Los expertos buscaron distinguir entre diversas agendas y establecer teorías acerca de las relaciones entre ellas. Uno de los aportes más importantes fue el de John Kingdon. Según este autor, el proceso de formación de la agenda de gobierno es contingente, anárquico, laxamente organizado. Recientemente, se ha hecho un esfuerzo muy importante por diseñar instrumentos que permitan una aproximación cuantitativa a la evolución de las agendas políticas a lo largo del tiempo. El aporte más conocido es el de Frank Baumgartner y Bryan Jones.³ La literatura sobre agenda setting también se ha desarrollado en otras direcciones. Una de las más dinámicas es el estudio de los "issues", es decir, de los asuntos específicos. En este caso, lo que se procura entender es qué tratamiento dan el público y el sistema político a un tema específico a lo largo del tiempo. A esta perspectiva analítica corresponde, por ejemplo, el influyente trabajo de Deborah Stone sobre "causal stories". Dentro de esta corriente de estudios centrada en los procesos de definición de los "issues", Baumgartner destaca también los trabajos de William Riker. Apoyándose en teoría de juegos, este autor argumenta que, cuando los políticos tienen capacidad estratégica, tratan de modificar la definición de los "issues," y de controlar los tiempos del debate y la secuencia de las soluciones presentadas de modo de favorecer sus intereses. Algunos de los autores mencionados serán objeto de un desarrollo más extenso a lo largo de esta revisión.

Kingdon, John, W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harper Collins, New York

Este libro de Kingdon forma es una lectura imprescindible en los cursos de de políticas públicas. Es, seguramente, una de las referencias más citadas en este campo. A partir del estudio de las políticas de salud y de transporte del gobierno federal de EEUU y, desarrollando el "modelo de papelera" ("garbage can model") propuesto por Cohen, March y Olsen a principios de los 70', Kingdon propuso un marco teórico que dejó una huella profunda en los estudios de políticas públicas. Una primera distinción fundamental en su enfoque es entre "actores" (o participantes) y "procesos" (o mecanismos). Cada decisión es una función de estos dos factores. Kingdon propone un listado muy amplio de posibles participantes en el proceso de políticas: desde los políticos electos a los académicos, pasando por los grupos de presión, partidos políticos, medios, etc.

³ Baumgartner F R, Jones B D (1993), *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press, Chicago

Para entender los procesos, el autor distingue a su vez tres “corrientes” que influyen el movimiento de opciones y soluciones dentro del proceso de agenda setting:

- *Corriente de problemas* (“problem stream”). Se refiere a qué temas son reconocidos como problemas sociales relevantes. Los ciudadanos, los grupos y los periodistas trabajan activamente en esta corriente buscando disparar el interés en ciertos problemas. Esta corriente refiere, por tanto, a la construcción social del problema. La presencia de un problema en esta corriente depende de muchos factores: crisis, accidentes, desarrollo de indicadores, evolución del conocimiento científico, etc.
- *Corriente de políticas* (“policy stream”). Si la primera corriente referida se centra en la definición del problema, esta segunda denota los debates a propósito de las posibles soluciones. En particular, se refiere a qué asesoramiento es percibido como el “correcto”. Esto suele variar acompañando la evolución del “problem stream” y de eventos externos. El proceso de elaboración de soluciones se asemeja, según Kingdon, a la selección natural. Todo el tiempo se van generando multitud de posibles soluciones pero no todas sobreviven. La evolución de una solución depende de la dinámica de las comunidades de expertos pero también de la acción de líderes. Estos empresarios de la política pueden ser políticos profesionales, funcionarios, académicos, consultores, miembros de ONGs, etc. Como puede verse, en el enfoque de Kingdon es muy importante la evolución de las ideas.
- *Corriente política* (“political stream”). Tanto la corriente de problemas como la corriente de políticas operan en el marco de un entorno caracterizado por elecciones, cambios en el gobierno y en las disputas acerca de las causas de los problemas que van prevaleciendo en la opinión pública.

En el proceso de políticas interactúan debates sobre problemas, disputas sobre soluciones posibles, todo en el marco de un complejo proceso político. Aunque las tres corrientes interactúan, guardan una relativa independencia entre sí. Obedecen a procesos y lógicas diferentes. No siempre es posible incorporar cambios en las políticas. En realidad, para que el cambio sea posible, tienen que coincidir las tres corrientes ya referidas. Cuando esto ocurre se genera lo que Kingdon denomina una “ventana de oportunidad” (“policy window”). La generación de estas ventanas de oportunidad es tan poco frecuente, desde el punto de vista del autor, que llega a compararlas con la alineación de los planetas. El estallido de una crisis puede abrir, durante un tiempo, una oportunidad para la innovación, porque permite visualizar claramente la existencia de ciertos problemas y abre un espacio para el debate en torno a las soluciones posibles. Sin embargo, la crisis en sí misma no genera ningún cambio. Es esencial el papel de los líderes (emprendedores) explicando los problemas,



Espacios para el Compromiso: Usando el Conocimiento para mejorar las políticas a favor de la Pobreza

opciones de políticas y maniobrando entre las restricciones del entorno político para impulsar cambios.

Stone, Deborah A. 1989. "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas". *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No. 2, pp. 281-300

Deborah Stone es Profesora de Ciencia Política (Department of Government, Dartmouth Collage).⁴ Sus libros y artículos sobre formación de agenda y, más en general, sobre el poder político de las ideas, han sido muy influyentes durante las últimas dos décadas. En particular, su libro *Policy Paradox and Political Reason* (1988) se convirtió rápidamente en una referencia obligada para los especialistas.

En este artículo, Stone retoma algunas de las ideas de dicha obra. No todas las dificultades que experimentan las sociedades son consideradas problemas que pueden ser atacados y resueltos por la acción humana. En realidad, solamente entran en la agenda política aquellos temas que la comunidad (o algún grupo particular) considera que pueden ser resueltos a través de la acción pública. El artículo intenta contestar la pregunta siguiente: ¿cuáles son los factores que inciden en la transformación de las *dificultades* sociales en *problemas* sociales, es decir, en dificultades susceptibles de ser resueltas por la sociedad? Los problemas sociales no existen, en sí mismos. Son una construcción social y política. Según Stone, la "sustancia" de la transformación de las dificultades en problemas sociales son las "ideas causales". Por eso mismo, el estudio sobre políticas públicas y agenda setting requiere una reflexión específica sobre el papel político de las "ideas causales" y, más específicamente, una investigación de las narraciones empleadas por los actores políticos para explicar los problemas sociales. La política, desde este punto de vista, es una batalla simbólica por el control de las interpretaciones. La batalla en torno a las interpretaciones, según Stone, es tan importante en el nivel de la agenda pública como en el de la agenda de gobierno. En todos los casos, las batallas sobre las razones de los problemas sociales no es mucho más que un problema teórico o empírico: tiene profundas consecuencias en el terreno político porque implica asignar responsabilidades y permite legitimar opciones de políticas.

Stone propone también una tipología de ideas causales. Esta tipología se apoyo en dos distinciones: por un lado, entre causas y consecuencias; por el otro, entre acciones intencionales y acciones sin intención. A partir de aquí, como puede verse en el gráfico, la autora propone cuatro tipos de ideas causales habitualmente usadas en política.

⁴ Ver: <http://www.dartmouth.edu/~govt/faculty/stone.html>

Tipos de teorías causales

		Consecuencias	
		Previstas	Imprevistas
Acciones	Involuntarias	Causas mecánicas	Causas accidentales
	Voluntarias	Causas intencionales	Causas imprevistas

Una primera forma de explicar los acontecimientos es presentarlos como provocados por causas accidentales (casillero superior derecho). Esta es, por ejemplo, la forma más frecuente de hacer referencia a los desastres naturales. Los tres casilleros restantes presentan teorías causales que admiten algún grado de control por parte de la sociedad y de sus elites dirigentes. Precisamente, la batalla política consiste, según Stone, en confrontar distintas historias acerca de los acontecimientos. Algunos actores intentarán argumentar que los eventos deben explicarse meramente a partir de causas accidentales. Otros, presentarán narraciones diferentes, atribuyendo responsabilidades políticas a los distintos actores. Para ser incorporado a la agenda un tema debe poder ser persuasivamente trasladado del casillero de las causas accidentales (total ausencia de control humano) hacia alguno de los otros tres. Este recorrido implica transformarlo de dificultad a problema. La primera tarea del reformador consiste, desde esta óptica, en proponer una narración que permita este desplazamiento conceptual.

Bennett, W. Lance and Eric Asard. 1995. "The Marketplace of Ideas: The Rhetoric and Politics of Tax Reform in Sweden and the United States". *Polity*, Vol. 28, No. 1 (Autumn, 1995), pp. 1-23

Lance Bennett es Profesor de Ciencia Política y de Comunicación en University of Washington.⁵ También es fundador y director del “Center for Communication and Civic Engagement” (www.engagedcitizen.org). Este centro está dedicado a la comprensión de cómo los procesos de comunicación y las tecnologías pueden potenciar la participación cívica en la vida social, la política y los asuntos globales. Sus numerosos libros y artículos son habitualmente incorporados en las referencias bibliográficas de los cursos de comunicación política.

El texto de Bennett y Asard forma parte de la corriente de investigaciones sobre agenda setting y políticas públicas que destaca el papel de las ideas. El proceso de agenda setting es interpretado como una batalla conceptual. No alcanza, sostienen, con decir que las ideas importan. Hay que poder explicar de qué modo concreto inciden en el proceso de las políticas. Más específicamente, intentan evaluar cuáles son los factores que inciden en el poder político de las ideas. Para ello, presentan un modelo analítico en el que las ideas operan como un mercado. Como todo mercado, el mercado de las ideas dispone de mecanismos que regulan la producción, cotización, intercambio y consumo. Los mecanismos de regulación estudiados son cuatro: i) disposiciones electorales y sistemas de partidos; ii) normas de financiamiento de campañas; iii) sistemas de grupos de interés; iv) medios de comunicación. Estos cuatro mecanismos, que existen en todas las democracias liberales, influyen la retórica usada en los debates políticos. Los autores aplican este enfoque al estudio de las reformas tributarias de Suecia (1990) y EEUU (1986).

Las disposiciones electorales y el tipo de sistemas de partidos inciden en el mercado de las ideas. El tipo de debate público es distinto en los sistemas bipartidistas que en los multipartidistas. En el primer caso, los partidos tienden a adoptar posiciones centristas y poco específicas. En el segundo caso, los partidos aportan enfoques mucho más concretos al debate político.

La modalidad de financiamiento puede influir en el mercado de ideas. Cuando los partidos deben financiarse apoyándose en las empresas privadas pueden tener restricciones a la hora de considerar ciertos problemas y sus eventuales soluciones. Es posible, argumentan los autores, que el financiamiento público ofrezca mayores niveles de libertad a los partidos para manifestar sus ideas en el mercado.

El tipo de relaciones entre los grupos sociales y el sistema político también afecta los términos del debate público sobre políticas. Cuando los grupos tienen canales estables y amplios de acceso a los escenarios en los cuales se toman las decisiones políticas, el debate público tiende a ser más ordenado y conceptual. Cuando esto no ocurre, los grupos se ven

⁵ Ver: <http://depts.washington.edu/bennett/about.html>

obligados a adoptar estrategias de incidencia más agresivas y “ruidosas”. El mercado de las ideas puede volverse más desordenado y confuso.

El papel de los medios de comunicación puede variar en gran medida de un país a otro, dependiendo de las formas de propiedad y de concepciones filosóficas acerca del papel de la prensa en las sociedades modernas. Obviamente, la forma específica de tratamiento de los asuntos de políticas públicas por parte de los medios tiene una incidencia poderosa en el mercado de las ideas.

Soroka, Stuart. 2002. *Agenda-Setting Dynamics in Canada*. UBC Press: Vancouver. (Solamente el capítulo 1 está disponible en Internet)

Stuart Soroka enseña Ciencia Política en University of British Columbia.⁶ Se ha dedicado especialmente al estudio del proceso de agenda setting, con especial énfasis en el papel de los medios de comunicación y de la comunicación política. El libro que se reseña es una de las obras más recientes en este campo de estudios.

El libro se centra en el estudio de la relación entre el público, los medios y la agenda política. Examina el funcionamiento del sistema político canadiense a partir de la literatura sobre agenda setting. En el capítulo 1 se revisa la evolución del debate teórico sobre agenda setting. Comienza definiendo dos conceptos fundamentales: issues y agenda pública. Para ello distingue issues de eventos. Un evento puede formar parte o no de un issue. Un robo concreto, ocurrido en un momento dado, puede ser un episodio importante del issue de la criminalidad. Frecuentemente los issues comprenden un amplio número de eventos. El autor maneja la siguiente definición de issue: “the best definition of an issue is one of the simplest: “whatever is in contention among a relevant public” (Lang and Lang 1981, 451)”. La agenda pública es definida como el ranking de importancia relativa de los issues. Luego de hacer estas precisiones conceptuales, Soroka argumenta que su principal propósito en el plano teórico es el de integrar tres grandes cuerpos de literatura: “public agenda setting”, “policy agenda setting”, y “media agenda setting”. Luego de revisar las principales hipótesis manejadas en estos tres campos teóricos, el autor termina sugiriendo que no es posible asumir relaciones causales simples. En realidad, entre las tres agendas (la de los medios, la agenda pública y la agenda de las políticas públicas) existen relaciones bidireccionales. A su vez, los hechos (“Real World Factors”) inciden sobre las tres agendas.

⁶ Ver: <http://www.mcgill.ca/politicalscience/faculty/soroka/>

En el capítulo 2 propone una nueva tipología de issues, distinguiendo “prominent”, “sensational”, and “governmental”. Cada uno de estos tres tipos de issues tendría diferentes relaciones entre los medios, la opinión pública, las agendas de políticas y los factores reales. Elige varios issues de cada tipo: “prominent” (inflación y desempleo), “sensational” (Sida, crimen, medio ambiente) y “governmental” (déficit fiscal, unidad nacional, impuestos). Estos temas son estudiados a lo largo de una década (1985 -1995). En el capítulo 6 contrasta las hipótesis sobre direcciones causales en cada uno de los casos seleccionados. En los capítulos 7 y 8 extrae algunas conclusiones. Según, Lindquist (2004), el libro ni estudia a fondo los casos ni hace una gran contribución en el plano teórico. Sin embargo, el ejercicio de integrar tres tradiciones teóricas distintas constituye, en sí mismo, un aporte relevante. Además, el libro de Soroka ayuda a comprender hasta qué punto son complejas las relaciones entre las tres agendas. Finalmente, la tipología propuesta también parece una contribución valiosa a los estudios en este campo.

2- MEDIOS DE COMUNICACIÓN

McCombs, Maxwell E. and Donald L. Shaw. 1972. “The Agenda-Setting Function of Mass Media”. *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 36, No. 2 (Summer, 1972), pp. 176-187

Este artículo es un trabajo muy citado, escrito por dos reconocidos expertos en periodismo. Los autores analizan cuál es el poder de agenda de los medios masivos de comunicación en la campaña presidencial de 1968 en EEUU. Para ello, comparan el contenido de los medios de comunicación con los temas considerados más importantes por un grupo cuidadosamente escogido de ciudadanos de Chapel Hill. La hipótesis que sirvió como punto de partida es que los medios no determinan qué debe pensar el público sobre cada tema, pero sí inciden en la conformación de la agenda de temas acerca de la cual los ciudadanos terminan formándose una opinión. Los autores encuentran que los medios se ocupan menos de los grandes temas de campaña que de la campaña propiamente dicha (¿quién tiene realmente chance y quién no?). Los medios parecen influir en la percepción de los ciudadanos acerca de la importancia relativa de cada tema. Los ciudadanos consideran importantes los temas priorizados por los medios y no aquellos que los propios políticos destacan en sus discursos.

Lawrence, Regina G. and W. Lance Bennett. 2001. “Rethinking Media Politics and Public Opinion: Reactions to the Clinton-Lewinsky Scandal”, *Political Science Quarterly*, Vol. 116, No. 3 (Autumn, 2001), pp. 425-446

Los autores analizan cuidadosamente una “paradoja” que, en su momento, cautivó la atención de los expertos del campo. La amplia cobertura brindada por los medios de comunicación al trámite del *impeachment* no afectó los niveles de popularidad del presidente Bill Clinton. Según los autores, la respuesta del público al escándalo político no fue prevista por los modelos dominantes de opinión pública y comunicación política. Algunos expertos intentaron explicar este fenómeno a partir del comportamiento de la economía. Más específicamente, sostuvieron que si el entorno económico hubiera sido diferente (por ejemplo, si se hubiera verificado en medio de una recesión), el público hubiera reaccionado mucho más críticamente frente al escándalo. Los autores del artículo proponen una línea explicativa distinta. Contra la literatura que presenta el escándalo Lewinsky como un asunto trivial y propio de la prensa sensacionalista, los autores argumentan que, en verdad, el público, en casos como este, puede llegar a involucrarse intensamente. De hecho, la evidencia empírica presentada en el artículo sugiere que el público clasificó este asunto como un tema privado. Esta definición es clave para entender por qué los niveles de aprobación de la gestión de Clinton no fueron afectados por el escándalo y por qué los intentos de *impeachment* tuvieron escaso apoyo en la ciudadanía. Los republicanos enfrentaron este clima de opinión argumentando, a su vez, que la moral del presidente no puede ser vista como un tema privado. El presidente tiene la obligación de ajustar su conducta a ciertas normas para poder ser un “líder moral”. Esta argumentación generó una importante controversia en la opinión pública. La información de opinión pública presentada en el artículo sugiere que convivieron en la ciudadanía visiones diferentes acerca de este tema.

El artículo nos invita a tener presente que la opinión pública no es un simple reflejo de la marcha de la economía, que la agenda de la prensa no necesariamente determina la agenda pública, y que la ciudadanía conserva capacidad de discernimiento, incluso en temas morales.

Bennett, W. Lance. 2003. “New Media Power: The Internet and Global Activism”, in *Contesting Media Power*, Edited by Nick Couldry and James Curran, Rowman and Littlefield. Disponible en: <http://depts.washington.edu/ccce/assets/documents/pdf/newmediapower.pdf>

Lance Bennett examina, en este capítulo, el creciente papel de Internet como medio de comunicación y, más específicamente, como desafío a la hegemonía de los medios de comunicación tradicionales. Según el autor, el poder de los medios de comunicación tradicionales se consolidó durante los últimos años al mismo tiempo que tendió a restringirse el espacio para la crítica al statu quo. Entre estas tendencias, Bennett señala las siguientes: la

formación de monopolios en los medios, la desregulación, el auge de la comercialización de noticias y de los sistemas de información y las nuevas modalidades de influencia de las corporaciones privadas en los medios. A estas tendencias se ha sumado la centralidad creciente de los escándalos y de los asuntos privados, impulsada por especulaciones de carácter comercial. En este contexto, ha disminuido el espacio para la política y para la reflexión crítica. Estas tendencias se manifiestan, según el autor de este capítulo, en todas partes, incluso en aquellos países que disponen de las más sólidas tradiciones de periodismo entendido como servicio público (como Inglaterra y su BBC). Dadas estas tendencias, ¿cuál es el espacio disponible en los medios para los grupos sociales que procuran cuestionar los poderes establecidos?

El autor sostiene que el desarrollo de los nuevos medios de comunicación digitales ha abierto una brecha en las tendencias a la restricción del espacio político que se verifica en los medios tradicionales. El ejemplo de la formación y expansión de las redes globales que se movilizan contra la globalización ilustra la potencia de estos nuevos medios. A través de Internet se intercambia información y se coordinan actividades y movilizaciones. El desarrollo de esta red ha terminado obligando a los medios de comunicación tradicionales a considerar los temas priorizados por estos grupos. Las movilizaciones de estos grupos han terminado siendo ampliamente cubiertas por los medios de comunicación. Ciertamente, a menudo los grandes medios ofrecen una mirada sesgada de los objetivos y medios de lucha de estas redes globales.

Internet ha generado un cambio importante en la política. Internet bajó el costo de la información. Las nuevas tecnologías como la telefonía celular y los mensajes de texto bajaron los costos de mantener grupos y de organizar movilizaciones. La red, por definición, es un espacio que no militantes *full time*, ni líderes, ni jefes. Internet tiene, argumenta el autor, un sesgo antielitista.

El modelo de organización de una red de Internet puede ser definido con la sigla SPIN: “segmentado”, “policéntrico”, “integrado”, network. La segmentación es una característica típica de estas redes: todo indica que las redes tienden a la especialización. Las redes son policéntricas porque existen múltiples nodos de coordinación (por eso mismo, algunos autores hablan de redes polisémicas). Las redes requieren, obviamente, un grado importante de coordinación y de integración con otros. La ideología juega un papel variable en la integración de estas redes. Parece haber sido más importante en la conformación de los primeros movimientos que ahora.

Luego de estudiar diversos ejemplos de protestas globales organizadas a través de Internet, Bennett concluye que todavía no es fácil definir los términos de la relación entre los medios de comunicación tradicionales y las nuevas tecnologías de la información. Tampoco

es sencillo determinar cómo habrán de relacionarse en el futuro las dos tendencias opuestas que se están verificando en el mundo de los medios de comunicación. De un lado, crece la distancia entre el productor de información y el consumidor, aumenta el peso de las consideraciones comerciales y disminuye el espacio para la política. En el otro, aumenta la capacidad del ciudadano común para producir información, para desafiar los poderes establecidos y para participar en actividades políticas.



3- GATEKEEPING

Clayman, Steven E. Ann Reisner. 1998. "Gatekeeping in Action: Editorial Conferences and Assessments of Newsworthiness". *American Sociological Review*, 1998, Vol. 63 (April:178-199)

Este artículo ofrece un buen ejemplo de estudio a fondo del proceso de gatekeeping en un medio masivo de comunicación. Los autores son académicos muy reconocidos con numerosas publicaciones en el campo de comunicación política y mass media.⁷ En este caso, se concentran en el estudio de quiénes y cómo seleccionan las historias que ocuparán la portada de los diarios. El artículo es muy útil porque ayuda a tener presente que la selección de noticias es un proceso eminentemente social. El resultado final no depende del valor "objetivo" de la noticia. En realidad, suele depender de un amplio conjunto interacciones de distinto signo entre el no menos variado equipo de periodistas que componen la redacción del periódico (cooperación, conflicto, negociación, persuasión, etc.).

El artículo ofrece una buena revisión de la evolución de la literatura sobre gatekeeping. Los primeros enfoques sobre este tema se remontan a los trabajos de Lewin sobre planificación social, a fines de la década del 40'. Su interés en este tema derivaba de su preocupación por el cambio social. Desde su punto de vista, la forma más sencilla de impulsar el cambio consistía en identificar (y caracterizar) a las personas más influyentes en el flujo de bienes e ideas dentro de una sociedad. A partir de allí, los estudios de gatekeeping se expandieron en diferentes direcciones.

Una de las ramificaciones de esta línea de investigación fue el estudio del proceso de selección de noticias en la prensa. ¿Quién selecciona las noticias y en base a qué criterios? A partir de estas preguntas se multiplicaron los estudios. El viejo enfoque "psicológico" propuesto por Lewin (para entender el proceso de gatekeeping es necesario conocer la psicología del gatekeeper) fue siendo sustituido por un análisis de los criterios y valores generales definidos por el medio de comunicación para organizar la selección y jerarquización de las noticias. Según los autores, este enfoque tiene escaso poder predictivo. En realidad, todo parece indicar que para entender el proceso de gatekeeping hay que comprender el funcionamiento de las reuniones en las que los editores discuten acerca de las noticias: cómo presentan cada noticia, cómo argumentan la importancia relativa, cómo negocian entre ellos, de qué modo invocan los criterios y valores generales definidos, etc.

⁷ El perfil de Clayman puede leerse en <http://www.sscnet.ucla.edu/soc/faculty/clayman/publications.html>. La información sobre Reisner está en: http://www.hcd.uiuc.edu/about/faculty_staff/a_reisner.html

Este proceso es comprendido de forma muy distinta por los periodistas y los sociólogos. Aunque algunos periodistas consideran que las portadas reflejan, pura y simplemente, la realidad, la mayoría admite que la decisión sobre las portadas es objeto de controversias en las redacciones. Las discusiones giran en torno a cuál fue la noticia más importante del día. Para este enfoque, los periodistas son profesionales autónomos preparados para evaluar con neutralidad la importancia de cada noticia, sin dejarse afectar por las presiones del entorno. La selección de la portada es un proceso racional.


En cambio, para la perspectiva del sociólogo, esta decisión es un proceso eminentemente social. El periodista trabaja en un entorno social e institucional del que no puede escindirse. Este contexto necesariamente estrecha el pool de opciones de noticias a considerar en la selección. Mirado desde este punto de vista, las noticias son una construcción social, pero de una forma diferente a la que se suele reconocer. Las portadas surgen de la interacción de los periodistas entre sí, y de todos ellos con el entorno organizacional y social en el que trabajan y viven. Gatekeeping es un proceso de colaboración y negociación entre diversos periodistas. Dado que el editor-jefe no puede manejar todas las noticias, los directores de los departamentos juegan un papel central. En el resultado la interacción es fundamental la capacidad de persuasión de los directores de los distintos departamentos.

Livingston, Steven and W. Lance Bennett. 2003. "Gatekeeping, Indexing, and Live-Event News: Is Technology Altering the Construction of News?". *Political Communication*, 20:363-380.

En este artículo, Livingston⁸ y Bennett vuelven sobre el clásico asunto del control político sobre los medios de comunicación. En este texto, los autores se concentran en las denominadas "event-driven news", es decir, en noticias que, al menos en su fase inicial, surgen de forma espontánea, sin manipulación por parte de autoridades de organismos públicos. Tradicionalmente, este tipo de noticias ocuparon una parte relativamente menor, comparada con las provenientes desde instituciones públicas. La hipótesis central del artículo es que los cambios tecnológicos podrían estar alterando este patrón tradicional. Si una tendencia como esta se estuviera verificando, los periodistas podrían ganar en autonomía respecto a las fuentes oficiales. Los autores encuentran que las noticias de eventos imprevistos ("event-driven news") se han vuelto más frecuentes. Pero que esto no ha

⁸ Steven Livingston: Professor of Media and Public Affairs y Professor of International Affaire en School of Media and Public Affaire, George Washington University. Como puede leerse en su página web, dicta numerosos cursos sobre Comunicación Política y Medios de Comunicación. Ver: https://www.gwu.edu/~smpa/faculty/steven_livingston.cfm

contribuido a minimizar el papel de los políticos en el proceso de la información. Cuando ocurre un hecho novedoso, imprevisto, lo más probable es que los periodistas recurran a fuentes oficiales en su búsqueda de información sobre él.



4- ONGS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En esta sección se incorporan dos manuales. En ellos, el lector podrá encontrar nociones fundamentales acerca de cómo convertir a los medios de comunicación en aliados de las OSC. A diferencia de los textos presentados en la primera parte de esta revisión bibliográfica, que invitan más a la reflexión que a la acción, estos manuales son verdaderas incitaciones a la influencia política a través de los medios de comunicación.

Efroymsen, Debra. 2006. *Using Media and Research for Advocacy: Low Cost Ways to Increase Success*. HealthBridge: Cincinnati

Es un manual dirigido a las organizaciones orientadas a la “advocacy”. Es un texto ordenado, muy simple, claro y útil. Ofrece recomendaciones muy concretas para aumentar la capacidad de incidencia de las OSC a partir del conocimiento especializado. La alianza entre las OSC y los medios de prensa tiene un destaque especial. Como todo manual, la lectura del texto se facilita por la inclusión de ejemplos que ilustran las estrategias recomendadas. En el box siguiente se transcribe la tabla de contenidos del Manual:

I. INTRODUCTION	
Purpose of this guide	3
What s advocacy?	3
Why use the media for advocacy?	4
Why use research for advocacy?	6
Getting started	6
The media can be very cheap – and often free!	7
Research does not need to be lengthy or costly	7
Conclusion	7
II. LOW-COST MEDIA ADVOCACY	8
How to make news: from A-Z	8
Conclusion	29
III. RESEARCH FOR ADVOCACY	31

What is research for advocacy?	31
Getting Started	31
Types of Research for Advocacy	.32
Presenting your research	36
Specific suggestions on research to meet your advocacy objectives	37
Conclusion	46
IV. SUMMARY	47
Appendix 1: Tips on Writing a Press Release	48
Appendix 2: How to Write a Letter to the Editor	50
Appendix 3: Tips on Writing a News Article	51
Appendix 4: How to Organize a Press Conference	52
Appendix 5: How to Monitor the Media	54
Appendix 6: Further Reading and Reference	55
Appendix 7: Research on Women’s Economic Contribution through Unpaid Work, Guidelines and Suggestions	55
Appendix 8: Press Coverage of the Value of Women’s Unpaid Work	57
Appendix 9: Parking, the Key to Car Control: Interesting and Useful Comparisons	58
Appendix 10: Pictorial Warnings on Cigarette Packs	61
Appendix 12: Useful Websites on Transport Issues	63
Appendix 13: Useful Websites for Searching Tobacco Industry Documents	64

En el capítulo 1 (*Introducción*) se explica qué es y por qué es necesaria la “advocacy”. Pero, además, se argumenta que la prensa juega, en este sentido, un papel clave. Los políticos no pueden evitar tomar en cuenta los temas que aparecen en los medios.

“The media is an extremely powerful tool for reaching governments to work for change. Government officials watch TV, perhaps listen to radio, and read the newspapers. Media helps government officials understand what issues are “hot” and need to be addressed; media can shame government officials into behaving better, and offer information on problems and solutions that otherwise might be ignored. Of course in the process, this information will reach not only government officials but the general population as well, further strengthening our advocacy work”.

Los medios de comunicación son una herramienta clave en el proceso de incidencia en políticas para las OSC. Pero el acceso a los medios no necesariamente requiere dinero. Entre

las OSC y los medios pueden tejerse lazos de mutuo interés. Los medios precisan noticias bien fundadas. Las OSC pueden proveerles este insumo clave:

“Think of a newspaper as a lot of paper that need to be filled each day. It takes a lot of work to figure out what to put on all those pages! The same is true of the evening news on television, and of radio programs. Editors are always looking for news, or interesting items to include in their programs. By giving news editors interesting news – with colorful images for TV, or interesting sound bytes for radio, or new and catchy information for newspapers, we are actually doing them a favour”.

El acceso a los medios dependerá, por ende, de la capacidad de las OSC de generar contenidos interesantes. Desde luego, las OSC deben lograr relacionar la información generada con su política de “advocacy”, es decir, con sus objetivos de políticas en esos temas:

“Keep two points in mind. Your story or message should be newsworthy – containing something interesting that will catch the attention of the reporters and editors. But it must also contain an advocacy message. Repeating statistics on deaths is not media advocacy; using those statistics to push for strong laws (or enforcement of existing ones) is”.

En el capítulo 2 (*Low cost media advocacy*) el manual ofrece una amplia batería de recomendaciones muy concretas, dirigidas a OSC, acerca de cómo manejar la relación con los medios de comunicación (“How to make news: from A - Z”). Por supuesto, lo primero que se aclara es que es necesario que cada OSC realice su propio análisis de las características de los medios de comunicación que le interesan. A continuación, se presenta de modo resumido algunas de las ideas manejadas.

- A. *“Articles written by you”*. Es bueno explorar la posibilidad de que algún diario publique artículos escritos por la OSC. Para ello, es necesario tomar contacto con los editores, tener presente las restricciones de tamaño y estilo, e intentar presentar la “historia” del modo más atractivo posible.
- B. *“Briefing seminars”*. Puede enviarse a los medios de comunicación pequeños documentos conteniendo información sobre temas específicos o de presentaciones realizadas en seminarios o mesas redondas organizadas por la OSC sobre temas de su interés.
- C. *“Celebrities”*. Una forma de atraer la atención de los medios es convocar a celebridades para actividades realizadas por la organización.

- D. *“Demonstrations”*. Una manifestación bien organizada, en un lugar y momento oportuno, puede ser una excelente forma de captar la atención de los medios.
- E. *“Experts”*. La convocatoria a expertos legitima a la OSC y aumenta el impacto en los medios de su mensaje.
- F. *“Fact sheets”*. Mensajes breves con información.
- G. *“Good practices”*. La difusión de buenas prácticas suele captar el interés de los medios. Cuando los medios divulgan, en un país dado, que en otros países prestigiosos ya se está llevando adelante la política que la OSC reclama implementar, la batalla en la opinión pública empieza a estar ganada.
- H. *“Helping journalists”*. Es muy importante cooperar con los periodistas. Es posible que les lleve un tiempo interiorizarse debidamente en la temática específica. Probablemente, cometan, al principio errores, o no manejen debidamente la información proporcionada. Paciencia.
- I. *“International statements by governments”*. Es importante divulgar las declaraciones que los gobernantes realizan en foros internacionales.
- J. *“Journalists”*. *“Cultivate relationships with journalists. It can pay off more than you realize to have good relationships with journalists”*.
- K. *“Know your issues”*. Al comparecer en un medio de comunicación es fundamental poder transmitir en muy pocas palabras lo más importante sobre el tema en debate. No hay que improvisar. Hay que prepararse adecuadamente.
- L. *“Letters to the Editor”*. Otra forma de ganar presencia en los medios es aprovechar los espacios de *“cartas al editor”*. Estos espacios son especialmente aptos para generar polémicas y no tienen costo.
- M. *“Make news”*. Es preciso estudiar de qué modo se ingenian otras organizaciones para hacer que los medios de comunicación cubran sus actividades (conferencias, seminarios, eventos, manifestaciones, etc.).

- N. *“Newsletters”*. Enviar sistemáticamente boletines a la prensa con información sobre las actividades de la organización es otra estrategia muy usada y de eficacia comprobada.
- O. *‘Op-eds’*. Algunos medios de comunicación publican breves ensayos escritos por colaboradores externos, que polemizan con la línea editorial principal. Cuando este mecanismo existe ofrece una excelente oportunidad de cobrar presencia en el debate público.
- P. *“Parliamentary Motions”*. Presentar una iniciativa en el parlamento y darle amplia difusión pública al trámite. Para ello es necesario cultivar relaciones con actores políticos.
- Q. *“Question...”*. Formular preguntas acerca de lo que los gobernantes dijeron o hicieron.
- R. *“Radio”*. Es un medio de comunicación que sigue teniendo una audiencia importante. Existen numerosas formas de estrechar la relación entre la OSC y las radios, desde jingles pagos a entrevistas.
- S. *“Stunts”*. Otra forma de llamar la atención de los medios.
- T. *“Television”*. Acceder a la TV no es tan difícil como puede parecer. Los eventos con más color y más dinámica son los que más pueden atraer a la TV.
- U. *“Use popular idols”*. Los medios tienen predilección por las figuras populares. Es bueno tener una política que permita que este tipo de personalidades se acerquen a la OSC.
- V. *“Videos”*. Conseguir y proyectar videos para sensibilizar a la opinión pública.
- W. *“Work with others”*. Se recomienda buscar apoyo en organizaciones similares para conseguir contactos, materiales y experiencias que puedan fortalecer el vínculo con los medios de comunicación.

En el capítulo 3 (*Research for Advocacy*) el manual aborda las ideas más conocidas acerca de cómo utilizar resultados de investigación en las campañas de las OSC. El punto de partida es la distinción entre “research for advocacy” e investigación en general: “What distinguishes research for advocacy from other types of research is its focus on changing laws

and policies". A partir de esta definición, se recomienda que, a la hora de abordar una investigación, la OSC tenga presentes las preguntas siguientes:

- "What policy goal does this research address?"
- "Is this research appropriate to the policy goal?"
- "Will my research be completed in time to meet my policy objectives?"
- "How will I use the results to advocate for that policy goal?"
- "Is there another (cheaper, easier, more effective) way to gain the same results?"

La investigación puede utilizar distintos tipos de estrategias y técnicas: encuestas de opinión, información estadística, datos económicos, técnicas cualitativas, etc. En todos los casos, un desafío especialmente importante es el de cómo comunicar los resultados de la investigación para maximizar su incidencia.

McKinley, Andrés. 2002. Construyendo una estrategia de medios para la incidencia política. WOLA (Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos): Washington.

Este manual (56 páginas) es de gran utilidad para las OSC. En él , se desarrollan conceptos básicos sobre opinión pública, medios de comunicación y estrategia de medios.

En la *Introducción* se enfatiza que la capacidad de incidencia de las OSC aumenta cuando estas organizaciones logran generar un estado de opinión pública favorable a sus propuestas. Por eso mismo, es altamente recomendable que las OSC formulen estrategias que les permitan relacionarse con medios de comunicación y, a través de ellos, incidir en el debate público y en la agenda política. Desde luego, no se puede diseñar una estrategia exitosa si, antes, no se conocen conceptos fundamentales acerca de cómo funcionan los medios de comunicación y el proceso de formación de la opinión pública.

En el capítulo siguiente (*La incidencia política y la opinión pública*), se ofrece una definición de opinión pública ("proceso comunicativo mediante el cual los ciudadanos se interesan sobre un hecho, forman juicios y se expresan sobre determinado asunto") y se profundiza en el proceso de formación de la opinión pública.

Se destaca el análisis de las llamadas "corrientes de opinión". Frecuentemente, los ciudadanos expresan juicios diferentes acerca de los mismos asuntos. Es relativamente

sencillo identificar las principales tendencias (“corrientes de opinión”) en las que, grosso modo, pueden agruparse los puntos de vista de la ciudadanía. Generalmente, se verifica una pugna por la hegemonía entre las distintas corrientes de opinión.

Se distinguen tres etapas en la formación de las corrientes de opinión: etapa informativa, etapa de profundización, etapa de consolidación. En la etapa informativa los ciudadanos reciben información primaria sobre el asunto. Esta información puede estar incompleta o ser parcial. En la etapa de profundización la ciudadanía accede a más información sobre el asunto. Sobre esta base comienzan a delinearse corrientes de opinión. En la etapa de consolidación los expertos juegan un papel muy importante. La ciudadanía demanda análisis, para intentar formarse un juicio más objetivo sobre el asunto. “Esta última etapa en la formación de corrientes de opinión pública es la meta de cualquier estrategia de medios en una campaña de incidencia política”.

Los y las líderes de opinión juegan un papel central en las corrientes de opinión. Se trata de personas que orientan el pensamiento y las acciones de otras. Generalmente, se manejan con idoneidad en los medios de comunicación y se destacan por su capacidad de comunicación y persuasión.

Algunas condiciones sociales favorecen la formación de la opinión pública:

- *“La existencia de medios masivos de comunicación.* El elemento más clave para la generación de opinión pública es la información y su socialización entre la ciudadanía. Para esto, los medios masivos de comunicación, y el libre acceso a ellos, son factores importantes para la formación y el funcionamiento de la opinión pública.
- *La libre expresión.* La libertad de expresión, fundamento de cualquier democracia, facilita la socialización de la información y la generación de juicios y opiniones sobre asuntos públicos.
- *La pluralidad en la información.* La existencia de diferentes fuentes, enfoques y tratamientos de la información es importante para la objetividad y la generación de diferentes corrientes de opinión pública.
- *La cultura de debate.* Las sociedades en búsqueda del consenso y tolerantes a las diferencias y al debate social, facilitan de manera importante la formación de corrientes de opinión pública.

- *La urbanización.* En la medida en que la población vive en mayor proximidad (por ejemplo, en una ciudad) hay una mayor oportunidad para interactuar con más personas, facilitándose la formación de corrientes de opinión pública.
- *La población con cierto nivel de educación.* El acceso a diferentes fuentes y manejo social de la información son mayores cuando existe una población alfabetizada y con un nivel mínimo de educación formal”.

En el capítulo siguiente se analiza el papel de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública. Los medios juegan un papel clave en la medida en que aportan buena parte de la información a partir de la cual se irán conformando las corrientes de opinión: “La información es la materia prima de la opinión pública. Por eso, quien controla los procesos de información controla la formación de la opinión pública”.

Para analizar el papel de los medios se comienza por clasificarlos. Una de las distinciones más importantes desde el punto de vista de la formación de la opinión pública es entre *medios masivos* y *medios alternativos*. Los medios masivos ven a la información como mercancía. Los medios alternativos rechazan la subordinación al mercado. Los medios masivos tienen un mayor impacto en la opinión pública que los medios alternativos.

Los medios de comunicación, tanto los masivos como los alternativos, son los “principales catalizadores en los procesos de formación de la opinión pública”. Esto lo hacen:

- Filtrando y priorizando la información
- Aportando datos nuevos
- Dando vida a las corrientes de opinión que van surgiendo
- Proporcionando espacios para el pronunciamiento de la ciudadanía
- Generando análisis y debate público
- Asumiendo posiciones y planteando juicios propios sobre temas de interés público

Es importante que las OSC distingan entre *medios amigos* y *medios hostiles* en relación con la temática trabajada desde la organización. Sin embargo, la actitud más frecuente es la indiferencia (*medios indecisos*). No hay que descartar trabajar con ninguno de ellos. Pero es importante conocer la posición de los medios para poder generar estrategias específicas.

Es muy frecuente que los medios de comunicación inspiren mayor confianza en la ciudadanía que otras instituciones tan o más importantes como el parlamento o los partidos políticos. Por la confianza que inspiran, desempeñan tres funciones sociales muy relevantes:

- *Primero:* legitiman las noticias que transmiten. La ciudadanía tiende a creer en lo que ve o escucha a través de los medios de comunicación, principalmente de los medios masivos. De esta forma, los medios avalan hechos (aunque no sean verídicos), situaciones y opiniones, y generan prestigio para las personas que en ellos aparecen.
- *Segundo:* definen lo que es real y lo que no lo es. Un hecho o una noticia que no encuentra espacio en los medios de comunicación pasa desapercibido, como si no hubiera ocurrido. En este sentido, los medios de comunicación no sólo informan, sino que también deciden qué se toma en cuenta en la vida política, económica y social de un país.
- *Tercero:* actúan como mediadores entre la ciudadanía y el poder del Estado. Los medios de comunicación se han convertido en el principal lugar de encuentro entre las diferentes fuerzas sociales de los países y entre la sociedad civil y el gobierno. En este marco, locutores y periodistas, muchas veces, asumen un papel de representantes (no elegidos) de la ciudadanía.

La noticia es la materia prima de los medios de comunicación. Toda noticia es información, pero no toda información es noticia. El reto de las OSC es convertir la información en noticias susceptibles de ser incorporadas y difundidas por los medios: “El reto, entonces, para cualquier grupo que trata de incidir en la opinión pública a través de los medios es reconocer los componentes noticiosos de la información que busca transmitir a los y las periodistas y al público. El objetivo es llamar la atención y convertir el tema, la propuesta y las actividades de incidencia política en noticias”. Es muy importante tener en cuenta que, para los medios de comunicación, una información puede ser noticia solamente una vez. Esto obliga a las OSC a extremar el ingenio para convertir, una y otra vez, la información en hechos noticiosos que puedan captar la atención de los medios.

En el capítulo siguiente se analizan los “Elementos básicos para una estrategia de medios”. Se distinguen 7 pasos o momentos en una estrategia de medios ideal.

Paso # 1: Definición de los objetivos de su estrategia de medios

“El objetivo general de la estrategia de medios en una campaña de incidencia política es ganar espacio en los medios de comunicación, ubicar el tema de su campaña en la agenda pública y generar corrientes de opinión favorables a su propuesta”

Paso # 2: Precisión de las audiencias que se quieren alcanzar

“Las audiencias para la incidencia política normalmente incluyen a la persona con el poder de decisión sobre la propuesta concreta de la campaña y a las demás personas claves con influencia sobre la persona decisiva. También deben incluir a la población afectada por el problema que se quiere resolver y a las personas líderes de opinión en la sociedad.

Paso # 3: Formulación de su mensaje

“La forma en que un grupo o una coalición enmarca su tema (los términos en que lo plantea) y la manera en que formula su mensaje determinan muchas veces el éxito o fracaso de una estrategia de medios. Enmarcar un tema es comunicar el mensaje de tal manera que maximice los símbolos o valores positivos y minimize los símbolos o valores negativos asociados con él. Un mensaje es un planteamiento conciso relacionado a la propuesta de incidencia política que resume la información más esencial que se quiere comunicar. Normalmente, explica qué se quiere, por qué lo quiere y cómo lo piensa lograr. Como el propósito de fondo es generar acción, también puede incluir una acción específica”.

Paso # 4: Análisis y priorización de los medios a utilizar

“Es importante en el trabajo con los medios tratar de ganar acceso a la mayor cantidad y variedad de medios posibles. No obstante, siempre hay que priorizar. Una vez que se tengan claras las audiencias que se quieren alcanzar y el mensaje que se quiere comunicar, hay que analizar el universo de medios al alcance de su grupo o coalición. Con cada medio identificado, hay que analizar la estructura interna para identificar a la persona o personas con poder de decisión sobre los temas que incluyen en sus reportajes. Hay que identificar también a personas, dentro o afuera del medio, con poder de influencia sobre las personas decisivas. En este análisis, es importante darle prioridad a los y las periodistas que cubren el tema de interés del grupo o la coalición”.

Paso # 5: Actividades para ganar acceso a los medios prioritarios

“Hay tres posibles formas de ganar acceso a los medios de comunicación e influir en su agenda:

- *Solicitando espacios en los medios de comunicación:* La solicitud de espacios en los medios de comunicación es un recurso poco eficiente en términos de incidencia política. Normalmente ocurre cuando existe algún medio público (del Estado) o privado (de una ONG) que se dedique a propósitos educativos o informativos para el “bien común”, y que ofrezca espacio a personas u organizaciones de la sociedad civil.
- *Conquistando espacios en los medios de comunicación:* En el marco de una campaña de incidencia política, la conquista de espacios es la forma más adecuada para acceder a los medios de comunicación. De hecho, debe ser el enfoque central de una estrategia de medios. Conquistar espacios significa lograr el reconocimiento de los medios de la importancia y relevancia pública del tema, de la propuesta y de la campaña de incidencia política. Implica ganar espacios informativos para la transformación de su lucha en noticia.
- *Comprando espacios en los medios de comunicación:* En situaciones cuando hay necesidad de ejercer mayor control sobre el contenido, estilo y momento de un material publicado, la compra de espacios en los medios de comunicación es una buena opción. El campo pagado y el “spot” de radio y televisión son las formas más comunes dentro de esta opción. Son útiles cuando hay necesidad de transmitir un mensaje o aclaración importante frente a la opinión pública, especialmente en el caso de medios con poca simpatía hacia la propuesta del grupo o la coalición.


Paso # 6: Elaboración de un plan de actividades

“Un plan de medios debe tener las siguientes características: (i) Ser sencillo pero con suficiente detalle para servir de guía en la implementación de la estrategia. (ii) Dar orden y coherencia a las tareas para incidir en los medios y hacer avanzar la campaña de incidencia política. (iii) Ser realista. (iv) Tomar en cuenta la propuesta de incidencia política del grupo, la persona con poder de decisión sobre la propuesta y la calendarización de la campaña. (v) Plantear claramente los objetivos generales y específicos de la estrategia de medios, las actividades, los resultados deseados, personas responsables, fechas y los recursos necesarios. Es necesario recordar que las fechas de las

actividades deben responder al proceso de toma de decisión sobre su propuesta de incidencia política y los avances de la propia campaña.

Paso # 7: La evaluación continua

“La incidencia política es un proceso que requiere de muchos ajustes en el camino. Por esa razón, la evaluación de una campaña de incidencia política tiene que ser un proceso continuo. La estrategia de medios se evalúa de la misma forma en que se evalúan las demás estrategias del plan global de incidencia política. En este sentido, hay que evaluar a varios niveles: (i) A nivel de cada actividad, con respecto a su cumplimiento y el logro del resultado deseado. (ii) A nivel de su estrategia de medios, con respecto a los objetivos planteados en el marco de su campaña de incidencia política. (iii) A nivel de logros concretos, en términos de políticas públicas”.



5- ALGUNAS CONCLUSIONES

- i) Aunque su desarrollo más intenso se verificó en las últimas tres décadas, la literatura sobre agenda setting hunde sus raíces en los viejos debates teóricos (típicos de la primera mitad del siglo XX) acerca del poder (Baumgartner 2001).
- ii) Esta es una de las primeras razones por las cuales modificar una política pública desde una OSC no es tarea sencilla. Pero no es la única. En un texto clásico, Kingdon (1984) nos recuerda por qué y hasta qué punto el cambio es poco probable. Se requiere que confluyan tres “corrientes” (“problema”, “solución” y “política”) y que se genere una “ventana de oportunidad”.
- iii) Las políticas públicas son, obviamente, arenas de confrontación de intereses. Pero, para entender la dinámica de las políticas, hay prestar tanta atención a las ideas como a los intereses. No hay cambio en las políticas públicas son narraciones que los justifiquen, sin “historias causales”, como argumentara persuasivamente Deborah Stone (1989).
- iv) La dinámica de las narraciones en el “mercado de las ideas” depende de diversos factores, como se sostiene en el artículo de Bennett y Asard (1995). El diseño de las instituciones políticas (normas electorales, financiamiento de campañas), el tipo de relación entre el estado y los grupos sociales, y las características de los medios inciden en las características del debate público.
- v) El proceso de formación de la agenda no sólo es afectado por factores estructurales. La dinámica de los *issues*, en buena medida, depende del tipo específico de issue. No es igual el proceso político de los asuntos de gobierno que el de los temas de carácter sensacionalista, como sugiere el libro de Soroka (2002).
- vi) A nadie se le escapa que los medios de comunicación juegan un papel importante en la conformación de la agenda pública. Sin embargo, numerosos autores tienden a relativizar esta percepción (McCombs y Shaw 1972, Lawrence y Bennett 2001).
- vii) De todas maneras, existe consenso en que, para incidir en las políticas públicas desde el llano, las OSC deben lograr ganar la batalla en la opinión pública.

- viii) De todos modos, diversos autores señalan que no existe una relación automática entre agenda pública y agenda de gobierno. El libro de Soroka (2002) ilustra muy claramente este punto.

- ix) Para influir en la agenda pública desde una OSC es muy importante apoyarse en los medios de comunicación. En la sociedad moderna existen más restricciones a la influencia de las OSC en los grandes medios pero, al mismo tiempo, más oportunidades (Bennett 2003). Los cambios en la tecnología de la información (Internet, celulares, etc.) incrementaron la capacidad de organización, movilización e incidencia de las OSC.

- x) Además, los autores reseñados insisten en que no es imposible para una OSC tener acceso a los medios tradicionales como la prensa, la TV o la radio.. Los medios están permanentemente buscando noticias. Las OSC deben aprender a convertir sus diagnósticos y propuestas en noticias tentadoras para los medios, como se sostiene con mucha claridad en los manuales reseñados (Efroymsen 2006, McKinley 2002). Para acceder a los medios es fundamental localizar a los gatekeeper y trabajar sobre ellos (Clayman y Reisner 1998).

- xi) El público no es una víctima pasiva de las “manipulaciones” de los medios. Numerosos estudios de caso muestran que la ciudadanía puede mantener su propio criterio sobre asuntos delicados incluso bajo mucha presión, como muestra el trabajo sobre la evolución de la popularidad de Bill Clinton en tiempos del escándalo sobre su relación con Mónica Lewinsky (Lawrence y Bennett 2001).