

MOVIMIENTOS SOCIALES:
PERSPECTIVAS COMPARADAS

OPORTUNIDADES POLÍTICAS,
ESTRUCTURAS DE MOVILIZACIÓN
Y MARCOS INTERPRETATIVOS
CULTURALES

Editado por
Doug McAdam
John D. McCarthy
Mayer N. Zald

Traducción de Sandra Chaparro

ISTMO 

Madrid: 1998

abren las puertas no sean los que actúen de portavoces. No obstante, la acción extrainstitucional a menudo implica sacrificios y riesgos, y los que los asumen deben estar dispuestos a permitir que otros recojan los beneficios si esto favorece la consecución de las metas globales perseguidas por el movimiento. Sin embargo, no es frecuente encontrar este tipo de noble abnegación en ninguna esfera de la vida social y, por tanto, cuando se da, bien se puede hablar de un gran logro.

No obstante, el que exista o no consenso en torno a un marco interpretativo suele ser una cuestión de grados. Lo normal es que surjan desacuerdos respecto de quién debe representar al movimiento cuando se tiene acceso a los medios. Las nuevas oportunidades dan así lugar a rivalidades personales y a acalorados debates internos sobre la mejor forma de reacción. Las estructuras de oportunidad política llevan en sí el germen de la amenaza y de nuevas posibilidades, y los activistas deben luchar por alcanzar un equilibrio eficaz.

13. El acceso a la agenda pública y a la agenda del gobierno: medios de comunicación y sistema electoral

JOHN D. MCCARTHY, JACKIE SMITH y MAYER N. ZALD

Al intentar influir en el mundo de lo político, los movimientos sociales se ven envueltos en controversias sobre los significados. En el transcurso de estos debates, una de las tareas esenciales es la de definir e interpretar los problemas sociales y las injusticias, de modo y manera que se logre convencer a una audiencia amplia y muy diversa de la necesidad y utilidad de emprender acciones colectivas para corregir estas deficiencias. Por lo general los marcos interpretativos que elaboran los movimientos suelen tener dos componentes esenciales: el elemento diagnóstico, es decir, la definición del problema y de sus causas, y el pronóstico, o sea, la definición de una estrategia apropiada para solventar el problema (Snow y Benford, 1988). Normalmente, los movimientos no disponen de los recursos políticos y/o materiales necesarios para llegar, de forma rutinaria, hasta los decisores políticos y, por tanto, deben recurrir a estrategias «externas» para llamar la atención del público y de quienes diseñan las políticas que afectan a los problemas que desearían ver resueltos. Lipsky (1968) identificó una de las lógicas fundamentales de las estrategias de los movimientos; se trata de implicar a terceros en el conflicto para resaltarlo y poder ejercer una cierta presión sobre el proceso político de decisión. Si bien el objetivo último de los movimientos suelen ser los políticos, deben movilizar recursos humanos y materiales en un contexto social amplio para lograr influir sobre esta poderosa elite. Estos *terceros* pueden ser tanto las

masas como las llamadas elites de referencia, el tipo de gente con la que las elites poderosas interactúan y a la que consultan. Una herramienta crucial en todo este proceso son los medios de comunicación de masas, capaces de llegar a una audiencia mucho mayor de la que pueden alcanzar los actores de los movimientos sociales por sí mismos.

Evidentemente, los medios son un objetivo esencial para los movimientos que intentan crear marcos interpretativos, pero no son el único (en ocasiones, ni siquiera el principal). Los esfuerzos más directos se canalizan hacia la posibilidad de verse incluidos en la agenda pública, sea la electoral o la del gobierno. Los movimientos sociales diseñan tácticas para transmitir los marcos interpretativos que han creado e influir, directa o indirectamente, sobre las percepciones y las conductas de audiencias muy diversas. Por ejemplo, los movimientos sociales organizados (MSOs) suelen tener contactos directos con algunos líderes, periodistas, líderes de partidos políticos, funcionarios electivos y burócratas, etc., pero, para dar un mayor impacto político a sus esfuerzos, también deben recurrir a tácticas que hagan llegar su mensaje a una audiencia mucho más amplia. Todo esto está pensado para conseguir que los problemas que consideran importantes entren en las agendas de diversos tipos de audiencias: el público en general, los medios de comunicación, los partidos políticos, y los responsables en el ámbito legislativo y ejecutivo. Cada una de estas agendas funciona según una lógica propia y única y quien desee influir sobre ellas debe reajustar sus estrategias de forma adecuada.

Los especialistas en movimientos sociales han ido reconociendo la gran importancia que tiene la definición de los problemas a la hora de estudiar el éxito y el fracaso de los movimientos¹. Sin embargo, sus esfuerzos se han dirigido, principalmente, hacia la descripción de los elementos variables de los marcos interpretativos y la fijación de los rasgos más destacados de aquellos marcos que han tenido una aceptación más o menos amplia. A pesar de que quienes estudian la creación de marcos estratégicos han reconocido que parte de esta creación se realiza por medio de procesos institucionales de carácter general que van

¹ En muchos de los estudios aparecidos en las recopilaciones más recientes se aborda este tema. véase, por ejemplo, MORRIS y MUELLER (1992), KLANDERMANS, KRIESI y TARROW (1988); LARAÑA, JOHNSTON y GUSFIELD (1994). En la mayoría de estos trabajos se considera que la injusticia es el elemento principal en el proceso de creación de marcos interpretativos estratégicos, sin embargo, como señalan Gamson y Meyer en el capítulo 12 del presente volumen, las oportunidades políticas también pueden ser un destacado punto a tener en cuenta. Como demuestra Voss en el capítulo 10, el éxito y fracaso de los movimientos es, asimismo, un elemento importante a considerar a la hora de dar forma a un marco interpretativo general. Como señalaremos más adelante, a lo largo de este proceso de definición e interpretación también puede tenerse en cuenta el potencial de movilización.

más allá de la movilización propia del movimiento, no se han especificado, más que muy por encima, las dimensiones relevantes de estos procesos externos. Tal vez porque los estudios (p. ej., Snow y Benford, 1988; Snow y otros, 1986; Benford, 1993) se centran, fundamentalmente, en la consideración de las dimensiones ideológico-cognitivas relevantes en los procesos de creación de marcos interpretativos (véase, sin embargo, Ryan, 1991).

Sin embargo, estos enfoques centrados en los procesos internos de creación de marcos de interpretación conllevan la asunción implícita de que todas (o al menos la mayor parte) las interpretaciones que se hacen de la realidad son creaciones sociales y, por tanto, pueden ser manipuladas o generadas por los movimientos. Estos se convierten así en sponsors de marcos concretos (Gamson, 1988), y su habilidad para presentar de forma atractiva estos marcos ha sido ampliamente debatida en los estudios sobre competitividad entre organizaciones (Rothenberg, 1991), coaliciones (Kleidman, 1993) o industrias de movimientos (Benford, 1993). Si aceptamos esta asunción sobre la posibilidad de manipular los marcos interpretativos, habrá que aceptar también que la labor de creación de marcos se realiza en un contexto social y político más amplio, y que es este contexto el que amplía, limita y da forma a las oportunidades con las que cuentan los activistas de los movimientos para llamar la atención sobre los problemas que más les preocupan. Es más, estos procesos de fondo deben relacionarse con las opciones estratégicas elegidas por los activistas para, a través de ellas, intentar obtener un hueco en las agendas. No es sólo que existan diferencias entre los procesos puestos en marcha para acaparar la atención, es que la misma esencia del lenguaje utilizado en los marcos interpretativos varía de una arena a otra. Aunque éste sea un tema que escapa al ámbito de análisis de este ensayo, la retórica, las imágenes y los argumentos utilizados para dirigirse a un público simpatizante, pueden no dar bien en los medios de comunicación o no funcionar con otro tipo de público. Si se desea traducir un grito de guerra, pensado para la movilización, a un lenguaje que sea asequible para la presentación del problema ante un congresista al que se recurre en el ámbito de una táctica de lobbies, es preciso hacerlo partiendo de una base totalmente distinta.

En este capítulo se abordan dos cuestiones relevantes para los procesos de creación de marcos interpretativos por parte de los movimientos, que han sido algo descuidadas por los investigadores. En primer lugar, nos preguntaremos por las estructuras sociales y contextos concretos que condicionan las oportunidades existentes para la creación de marcos interpretativos en el seno de los movimientos. En segundo lugar, analizaremos los repertorios de tácticas que surgen de estos marcos contextualizados. Para nuestra discusión de los contextos en cuyo

seno realizan los movimientos sus opciones estratégicas, recurriremos al concepto de *arena* tal y como es presentado por Dieter Rucht en este volumen (capítulo 8). Nos gustaría diferenciar cuatro arenas concretas en el ámbito de las controversias en torno a la creación de marcos interpretativos, a saber, la esfera pública, los medios de comunicación, el ámbito electoral y el gubernamental. En cada una de ellas existen grupos diferenciados de competidores, audiencias y *guardianes* cuya interacción acaba dando forma a las agendas en las que se incluyen los problemas a debatir. Además quisiéramos presentar un análisis de los distintos repertorios tácticos a disposición de los movimientos que desean competir en una arena específica. Poniendo en relación marcos interpretativos, tácticas y arenas, esperamos poder exponer lo polifacético del proceso de difusión de la palabra de un movimiento social.

Estructuras del contexto y agenda

Si nos centramos en corrientes de análisis más o menos desarrolladas cuyos representantes intentan aprehender la gran variedad de problemas existentes, sólo encontraremos una en la que se atribuye gran importancia a la tarea de creación de marcos interpretativos por parte de los activistas del movimiento. Al optar por la labor de creación de marcos como base y punto de partida y entender que los procesos institucionales son algo accesorio, intentamos comprender mejor el éxito o fracaso obtenido por los activistas a la hora de acaparar la atención en torno a un tema problemático².

Existe un gran número de temas hacia los que cualquier público puede dirigir su atención; debe entenderse, por tanto, que la atención dedicada a la consideración de un tema conflictivo es, por lo general, cíclica y está, de algún modo, jerarquizada. El conjunto de los puntos en los que, en un determinado momento, se centra la atención constituye una agenda. Es preciso diferenciar entre la *agenda de los medios* (colección de temas que reciben la atención de los medios de comuni-

² El que se consiga incluir algo en una agenda no garantiza que prevalezca la interpretación que uno ha dado al tema, pero sí es cierto que esta interpretación no podrá prevalecer nunca si no se consigue ser incluido en la agenda. Por lo tanto queremos establecer una distinción entre la *selección* de los temas para su inclusión en la agenda, el *lugar* o rango que el asunto llega a ocupar en ella y la subsiguiente *descripción* o definición del tema tras su inclusión en esa agenda. Debido a que las estrategias adoptadas por los movimientos para conseguir que se seleccionen los temas pueden ser distintas a las adoptadas para intentar influir sobre la forma que revista la definición e interpretación del problema, debemos centrarnos básicamente en lo primero.

cación), la *agenda pública* (conjunto de problemas que un público más o menos amplio considera relevantes), la *agenda gubernamental* (conjunto de temas a los que se dedica tiempo en alguna de las arenas políticas) y la *agenda electoral* (grupo de puntos conflictivos debatidos por los candidatos en unas elecciones)³. Cada una de estas agendas (aunque ciertamente no se trata de realidades independientes) puede concebirse como el resultado de procesos de fijación competitivos y su contenido puede no parecerse nada a *realidades objetivas*.

En las democracias occidentales, los medios de comunicación de masas son los proveedores básicos de imágenes e información. Aunque las injusticias y las privaciones puedan ser experimentadas directamente en un contexto local, el público en general y las élites de referencia se enteran de su existencia, básicamente a través de los medios de comunicación. Algo similar ocurre con las autoridades políticas, que, si bien pueden tener algún tipo de interacción directa con los ciudadanos y comprobar por sí mismos las condiciones de vida en el ámbito local, tienen una idea de esas condiciones y de las reacciones ciudadanas ante ellas muy dependientes de la imagen que se dé en los medios de comunicación. Resulta así tentadora la idea de unificar los procesos por medio de los cuales se conforman las agendas y caer en la defensa de un determinismo controlado por los medios, haciendo que esta agenda se considere la única fuente de todas las demás. Sin embargo, según nuestra interpretación de los diversos estudios especializados realizados, las cuatro agendas guardan una relación laxa entre sí, teniendo cada una de ellas sus propias estructuras de incentivos, procesos y *guardianes*. Esta afirmación tiene importantes implicaciones respecto de los objetivos a perseguir por los activistas que crean marcos interpretativos estratégicos.

Los activistas no son sólo competidores que intentan hacer llegar a la opinión pública un determinado marco de interpretación de los problemas. En los últimos años, la creación de marcos interpretativos estratégicos ha cobrado gran auge en las democracias occidentales. Al analizar cada uno de los procesos que determinan la inclusión de estos marcos y problemas en las agendas, descubriremos que de los muchos temas que podrían haber resultado elegidos, sólo unos pocos llegan a incluirse realmente, y en algunos casos los temas conflictivos permanecen en las agendas muy poco tiempo. La escasa atención que les dedican las masas, el poco espacio que les conceden los medios de comunicación, la estrecha banda de temas conflictivos que son debatidos

³ En el caso de los tres primeros conceptos hemos seguido de cerca la terminología utilizada por EVERETT y DEARING (1988). Lo cierto es que en los estudios en los que, de alguna forma, se analizan estos temas no existe un lenguaje de referencia compartido.

durante unas elecciones y el número restringido de problemas que acaparan los esfuerzos de funcionarios y responsables, generan una competencia feroz por la inclusión en cada una de estas agendas.

¿Qué relación existe entre las opciones estratégicas de los activistas de los movimientos y los procesos de fijación de agendas? ¿Qué posibilidades hay de que la injusticia mejor definida encuentre su lugar en alguna de las agendas? ¿Cuándo y cómo intentan los activistas —que generalmente apuestan a lo largo de estos procesos de configuración de agendas— ocupar un lugar destacado, aunque sólo sea por breves momentos? Analizaremos estas cuestiones al hilo de la evidencia sistemática existente en el caso de las opciones estratégicas de los activistas de los movimientos europeos y norteamericanos. En primer lugar, nos centraremos en algunos aspectos clave de cada uno de los cuatro grandes entornos en los que se confeccionan las agendas.

La arena pública

En la arena pública, los movimientos compiten con toda una serie de intereses organizados, para persuadir a los individuos de la importancia que revisten los temas de los que se ocupan. Organizaciones lucrativas, religiosas, de caridad y otras de carácter cívico compiten para obtener la atención pública y atraerla hacia las estructuras a las que financian o apoyan activamente. Ciertamente, los movimientos intentan comunicarse directamente con los individuos para persuadirlos de la importancia de ciertos temas, pero existe una estrategia más eficaz que consiste en intentar reclutar bloques de personas, recurriendo para ello a infraestructuras organizacionales ya existentes (véase Oberschall, 1980). Muchas de estas organizaciones son locales y hacen de *guardianes* de la agenda pública, puesto que, por lo general, gozan de un contacto más directo con los individuos y se les concede, por lo tanto, mayor credibilidad y respeto. Los movimientos que pretendan incidir en cuestiones rechazadas por estas organizaciones tendrán muchas menos posibilidades de éxito que aquellos que promocionen temas que toleran o son defendidos de forma activa por los líderes y las organizaciones locales.

Originalmente, los estudios sobre la opinión pública (y por tanto sobre la agenda pública) se centraban en el análisis de los resultados de los procesos a través de los cuales miembros de comunidades, grupos o colectivos llegaban a compartir opiniones respecto de eventos, objetos o temas concretos. Si la concebimos de esta forma, la agenda pública podría evolucionar por sí misma, sin mediación (Blumer, 1948). Pero la escala de los Estados modernos y el desarrollo de los

nuevos medios de comunicación han hecho que, cada vez más, el interés de aquellos que analizan las agendas públicas se escorde hacia el papel desempeñado por los medios de comunicación de masas, medido, con frecuencia, por medio de encuestas. Sin embargo, aun siendo cierto que los medios pueden ejercer una gran influencia respecto de aquello de lo que la gente habla, no determinan *cómo* hablan de ello. Los problemas que los medios plantean se reinterpretan a través de las redes interpersonales y sociales (véase Gamson, 1992a). Por lo tanto, de todas aquellas arenas en las que los movimientos quieren hacerse presentes, la pública es la más descentralizada y, por tanto, la más accesible. Aparte de los medios de comunicación de masas existen muchas organizaciones (por ejemplo iglesias, escuelas, organizaciones lucrativas, y MSOs) y sujetos que compiten, activamente, en un intento por determinar la agenda pública, entrando en contacto directo con los individuos. Aunque el tamaño de las comunidades haya aumentado, las nuevas tecnologías que permiten establecer eficazmente una comunicación a muy bajo costo, han hecho posible el éxito de operaciones con una dotación muy baja, puesto que se pueden enviar mensajes que tienen amplia difusión aunque no intervengan los medios de comunicación. Así por ejemplo, se puede dar publicidad a reuniones públicas, se puede recurrir al buzoneo o a la publicación en otro tipo de medios, a la televenta, al correo o la información directa puerta a puerta. A través de estos procesos de difusión, los individuos pueden completar su conocimiento personal de temas conflictivos potencialmente importantes. Las redes y organizaciones locales también pueden funcionar como «filtros» para interpretar la información obtenida a través de los medios, del gobierno o de otras fuentes.

Los medios de comunicación y las agendas públicas

Los análisis sobre la relación existente entre la cobertura que dan los medios a un tema concreto y la identificación del público con este problema arrojan resultados diversos. Como señalaran en un estudio pionero McCombs y Shaw (1972), sabemos que la percepción de la existencia de un problema y la importancia relativa que se le da en relación con otros conflictos viene determinada por el grado de atención que le dediquen los medios, aunque en las opiniones esenciales que al respecto se mantengan no se observe una vinculación tan estrecha entre el espectador y los mensajes. Según un estudio reciente realizado por Page y Shapiro (1992), los cambios en la opinión pública están relacionados con el grado de cobertura que se dé a los problemas en los informativos de la televisión nacional. También tiene importancia la for-

ma en que se dé la noticia. Los comentarios en los informativos y los informes de expertos están fuertemente relacionados con impactos de signo positivo, mientras que lo que reivindican contestatarios y grupos de disconformes se percibe como algo que es fruto de la estrechez de miras y quizá de la desinformación o de intereses particulares de los grupos, lo que, en general, tiende a provocar respuestas negativas (véase también Greenberg y otros, 1989).

Existe otro tipo de evidencia que demuestra que el que un individuo califique a un problema como de *importante para la sociedad*, depende más de la cobertura de los medios que de la experiencia personal. Por ejemplo, las personas que viven en comunidades con altas tasas de desempleo no suelen concederle a éste más importancia en la agenda pública que quienes viven en comunidades que registran bajas tasas de desempleo (Kiewit, 1983; Kinder y Kiewit, 1981). Otros especialistas han demostrado que los medios de comunicación tienen un impacto mayor sobre la opinión pública en ámbitos como asuntos exteriores, un campo del que la gente, por lo general, tiene un conocimiento limitado (véase Larson, 1984; Gamson, 1988; Iyengar y Kinder, 1987).

Si bien es cierto que los medios de comunicación de masas ejercen una importante influencia respecto de los temas a incluir en la agenda pública, desde luego no es la única. Por tanto debemos entender que se trata de dos realidades separadas (véase Rogers y Dearing, 1988). Neuman (1990) ofrece una comparación sistemática, en períodos largos (a lo largo de los años 1945 y 1980) entre la cobertura de los problemas realizada por los medios y el nivel de preocupación pública respecto de ciertos temas. Correlacionando un índice de cobertura por los medios con la jerarquización a nivel público de «los problemas más importantes a los que este país se enfrenta hoy en día», halló un nivel de correspondencia altísimo entre la cobertura de los medios y la agenda pública. La mayor correlación se daba entre sucesos dramáticos, aquellos en los que se identificaba claramente a los protagonistas, cuyos efectos eran bien visibles y respecto de los cuales se daban claras alzas y bajas en la cobertura informativa de los noticiarios (que suele fijarse por sucesos). Sin embargo, problemas de fondo que afectan a un gran número de personas como la inflación y el desempleo, pero no son tan fácilmente dramatizables, generaban los picos en la curva de problemas públicos, pero mostraban una correlación muy débil entre cobertura por los medios y preocupación. De todo esto cabe deducir que solo con que los movimientos tengan un grado de acceso mínimo a los medios de comunicación de masas u otras agendas, pueden crear oportunidades reales para introducir en esas agendas nuevos temas a debatir.

La arena de los medios⁴

La arena de los medios está mucho más centralizada que la pública y, a los agentes de los movimientos sociales, les resulta más difícil acceder a ella. No obstante, sus «guardianes», periodistas y editores nacionales y locales, suelen ser, por lo general, más accesibles que los guardianes de la agenda pública o de la electoral. Además, si uno ve sus preocupaciones incluidas en la agenda de los medios, esto suele ser (aunque no necesariamente) un primer paso para llegar hasta las agendas más específicamente políticas. Esta es la razón por la que muchos responsables de los movimientos tienen en cuenta a los medios de comunicación, aunque sean conscientes de su incapacidad para implementar una estrategia deliberada (Ryan, 1991).

Se han realizado múltiples estudios para intentar explicar por qué los medios, pudiendo dar cobertura a una gama amplísima de problemas, sólo tratan en sus informativos una pequeñísima proporción de ellos. Hay que reconocer que, normalmente, el espacio y el tiempo del que se dispone para dedicar a un tema en un período determinado está estrictamente limitado, mientras que la cantidad de material potencialmente seleccionable es enorme. Aun así, algunos especialistas han intentado diseñar algunas líneas explicativas que den cuenta de la selección de ciertos temas y de la importancia que se les otorga. De hecho, editores y productores escojen entre los sucesos y construyen las noticias contando muy pocos detalles. En primer lugar presentaremos dos perspectivas cuyo origen son las explicaciones etnográficas de la labor de reconstrucción de noticias. Las otras teorías se han elaborado partiendo de críticas al proceso de *producción de noticias*.

Rutinas⁵

Considerado con un cierto distanciamiento, el proceso de reunir noticias e informar sobre ellas puede parecer apasionante, pero gran parte de la labor cotidiana se realiza de acuerdo con procedimientos estandarizados que rutinizan y regularizan las tareas. El periodismo *beat*, o la asignación regular de periodistas a ámbitos institucionales

⁴ En esta sección se ha tenido muy en cuenta el trabajo de McCARTHY, MCPHAIL y SMITH (1994).

⁵ En el resumen llevado a cabo por RYAN sobre estas perspectivas (1991) se incluyen tanto las rutinas como lo que es digno de ser contado; es lo que ella denomina su *modelo de guardianes*. Aquí vamos a tratar ambos aspectos por separado puesto que consideramos que, a menudo, generan expectativas diferentes sobre la selección de temas conflictivos.

concretos y la dependencia de fuentes tradicionales, como los responsables del gobierno central, son algunos de los ejemplos que muestran la existencia de estas rutinas, que tiene importantes implicaciones a la hora de determinar qué debe considerarse una noticia. Pero hay otros elementos de lo que se considera una típica labor de recopilación e información que también influyen sobre lo que se debe considerar «noticia», por ejemplo las fechas límite y sus correspondientes plazos. Estas limitaciones operativas reducen las posibilidades que los movimientos sociales tienen de influir sobre la agendas de los medios. Desde la perspectiva de los medios informativos, las fuentes gubernamentales son las ideales, puesto que se las suele considerar respetables y fiables y su estructura centralizada y su actitud, por lo general, buena ante los medios, facilita el acceso a una industria de la información asimismo centralizada (Kielbowicz y Scherer, 1986). Así un periodista suele encontrarse ante presiones e incentivos que le llevan a recurrir a las fuentes gubernamentales, lo que significa que los responsables gubernamentales pueden reforzar estas «reglas» a seguir por los periodistas que deseen obtener esas «exclusivas» vitales. Por ejemplo, los presidentes y sus jefes de prensa no dudan en limitar el acceso de ciertos periodistas a la Casa Blanca, y han llegado a intimidar, directa o indirectamente, a reporteros y editores que no presentaban las noticias de forma que casaran con sus intenciones políticas (Hilderbrand, 1981, p. 52; Small 1987, p. 189).

Noticias de impacto: ¿Qué es noticia?

La tarea de los reporteros consiste en reunir información sobre algo que merezca ser relatado, que, de alguna manera, resulte *interesante*⁶. Por lo general, este tipo de noticias suelen basarse en sucesos que reúnen una o más de las siguientes cualidades: reconocimiento público (por ejemplo, hay caras famosas, es un tema de moda, resulta próximo por alguna razón), importancia (están implicados personajes poderosos del momento, tienen un amplio impacto) e interés (cosas que tienen interés humano, que son inusuales, espectaculares, emotivas o que tienen una gran resonancia cultural). Los sucesos que reúnen estas características pueden ser *bombazos informativos*, y, para que se conviertan en *noticia*, los periodistas les dotan de toda una estructura narrativa (Ryan, 1991, p. 96). Según esta hipótesis, es más probable que sean aquellos sucesos que tengan algo de extraordinario los que acaparen la atención de los medios.

⁶ COHEN (1973, p. 205) señalaba que la verdad no es un criterio que sirva para definir lo que los recopiladores de noticias contemporáneos consideran *noticia*.

*Hegemonía corporativa*⁷

Cada vez más, los medios de información, tanto en Estados Unidos como en otras democracias occidentales, e incluso en la mayor parte de las naciones capitalistas, son, por definición, instituciones con ánimo de lucro. En los Estados Unidos, los medios obtienen tantos beneficios de los anunciantes como de los consumidores, si no más. Por consiguiente tienden a seleccionar y configurar las noticias de modo que no resulten lesionados sus propios intereses o los de quienes les financian. Es de esperar que se informe sólo mínimamente sobre aquellos temas que podrían suponer una amenaza para esos intereses⁸.

Los ciclos de atención de los medios

Hemos señalado que existe un cierto consenso entre los informadores sobre lo que es noticia, que trabajan siguiendo rutinas determinadas, y que los intereses de los propietarios desempeñan un papel crucial en los procesos de selección. Sin embargo, estas realidades no pueden explicar, ni individual ni colectivamente, el conocido modelo del ciclo de atención de los medios. Este podría describirse como una curva de interés en rápido ascenso con un gran número de columnas o artículos referidos a un tópico que no había llamado especialmente la atención con anterioridad y que, durante algún tiempo, domina los noticieros, seguido, eventualmente, por un descenso del interés. Algunos de estos ciclos de atención están íntimamente vinculados a sucesos o políticas de consecuencias dramáticas, como la Guerra de Vietnam o el Watergate, pero en otros casos no se aprecia esa vinculación tan objetiva con la novedad o las nuevas tendencias; es el caso, por ejemplo, de la pobreza o la polución medioambiental (Greenberg y otros, 1989). Cuando los mercados son competitivos, los productores de noticias compiten por las altas tasas de audiencia y la circulación de las noticias, que es lo que, en último término, aporta beneficios. Los consumidores de noticias pueden perder el interés ante una historia determinada, por lo tanto los cambios de ciclo están relacionados, al menos en parte, con lo que los productores perciben que interesa o deja de interesar a sus audiencias.

⁷ Nuestra postura podría definirse como una versión *truncada* del modelo de propaganda desarrollado por HERMAN y CHOMSKY (1988).

⁸ Siguiendo esta lógica cabría esperar que si este tipo de temas no se incluyen en la agenda de los medios, se describan como sucesos aislados, sin entrar en las causas o dimensiones subyacentes a ciertos problemas sociales (véase IYENGAR, 1991).

Las dos agendas de las que trataremos a continuación nos acercan a lo que es el objetivo último de gran parte de la actividad desplegada por los movimientos sociales, a saber, el lograr cierta influencia en el ámbito de lo político. Existen bastantes posibilidades de que aquellos temas que se incluyen en las agendas gubernamentales o electorales sean objeto de atención por parte de la política oficial. Siguiendo la lógica de Cobb y sus colegas, se partiría de la agenda pública (que incorporaría tanto a la agenda pública como a la de los medios) en la que se incluirían «aquellos temas que han suscitado un alto nivel de interés y atención públicas» y se avanzaría hacia las agendas de tipo más formal que serían «listas en las que se consignarían los temas que los decisores han aceptado considerar seriamente» (Cobb, Ross y Ross, 1976, p. 126). Queremos señalar que los procesos a través de los cuales se incluye un problema en las agendas públicas, no tienen nada que ver con aquellos por medio de los cuales se accede a las agendas formales. Pero incluso en el estricto ámbito de las agendas formales existen distintos niveles con acceso limitado, siendo así que es más fácil acceder a las agendas electorales que a las gubernamentales.

Los guardianes de este tipo de agenda son menos y ven su actuación más limitada a causa de sus obligaciones oficiales, de modo que, por lo general, a los movimientos les resulta más difícil acceder a ellas que a las públicas y a las de los medios, que se insertan en una estructura mucho más descentralizada. Sin embargo, en el acceso se darán variaciones en el tiempo y el espacio, dependerá de la estructura general del sistema electoral y del legislativo (depende, por ejemplo, del número de partidos y de la naturaleza de la disciplina de partido que, a su vez, afecta a la cantidad de espacio disponible para reivindicaciones excluyentes), de la programación electoral (p. ej. de los ciclos electorales o de la necesidad de un administrador concreto de obtener apoyo para una política pública determinada) y de la estructura estatal. Estas (y otras) variables posibles ayudan a definir, de un modo muy amplio, las oportunidades con las que cuenta un movimiento a la hora atraer la atención hacia los temas que quiere defender en esas arenas políticas. La mayoría de los estudios especializados en los entornos de las agendas, dan poca importancia a las elecciones, pero los ciclos electorales regulares proporcionan ventanas de oportunidad que permiten atraer la atención pública hacia determinados temas y captar el interés de las elites. Al igual que se clasifican jerárquicamente los temas en las arenas públicas de los medios y gubernamentales, a través de las plataformas de los partidos y de las campañas mismas se crean agendas electorales (Price, 1984). Los ciclos electorales suelen elevar el nivel general del

debate público sobre asuntos políticos, puesto que se trata de movilizar al electorado para que elija a sus nuevos líderes. Aunque, a menudo, los candidatos y los líderes de los partidos intentan controlar y limitar la amplitud del debate, los movimientos sociales y otros grupos interesados en influir sobre las agendas políticas tienen oportunidades en época electoral de las que no gozan en otros momentos. De hecho, las agendas electorales pueden hacer de «puente» entre la agenda pública y las formales descritas por Cobb y sus colegas. Es cierto que resulta muy probable que los temas incluidos en las agendas electorales lleguen a formar parte de las agendas de los decisores, aunque nada garantiza que los puntos conflictivos suscitados en período electoral sean tenidos en cuenta por quien llegue al poder. La consecuencia que cabe extraer de todo esto es que es más fácil para los movimientos conseguir espacio en una agenda electoral que en una gubernamental.

La lógica electoral a menudo exige que los candidatos tiendan a ignorar o a difuminar sus posturas respecto de temas importantes, pero, como es sabido, los activistas de los partidos están mucho más comprometidos con problemas concretos que el público en general. Por lo tanto, si se consigue incluir algunos puntos en la agenda electoral y que éstos sean asumidos por los partidos, se habrá avanzado mucho en la motivación de los activistas de los partidos. En el caso de movimientos con un alto grado de movilización es frecuente que los activistas de los partidos lo sean, a la vez, de los movimientos⁹. La consecuencia es que los activistas de partidos enfrentados tienden a diferir bastante radicalmente unos de otros en lo que respecta al lugar que deben ocupar los distintos conflictos en la agenda electoral y la postura a adoptar por el partido en cada caso. Por ejemplo, Miller y Jenkins en un estudio realizado entre los activistas de los partidos Demócrata y Republicano durante los años setenta, señalaron que existían importantes diferencias en el lugar jerárquico que ocupaban en sus programas temas relacionados con las enmiendas a los derechos y la protección medioambiental; sin embargo, la distancia se reducía en lo referente a la permisividad ante el aborto (1986, p. 164). Los activistas de los mismos partidos diferían también radicalmente en la consideración que les merecían los activistas de los movimientos antinucleares, en temas relacionados con la liberación de la mujer, con la mayoría moral y con el ecologismo (1986, p. 167). El análisis de Carmines y Stimson (1989) sobre la competitividad en torno a los temas conflictivos, les llevó a definir tres categorías de temas: 1) Extensiones orgánicas o temas que podían encajar en clasificaciones del partido preexistentes; 2) Adaptaciones frac-

⁹ Esto ocurre especialmente en aquellos países donde existe un sistema electoral multipartidista. (véase KLANDERMANS, 1991).

sadas y 3) Temas nuevos que captan la atención del público y mantienen su importancia durante un determinado número de años (p.11). Los autores llegaron a la conclusión de que los problemas que lograban mantener la atención a largo plazo eran los *fáciles* en el sentido de que no se precisaban grandes capacidades cognitivas para comprenderlos, analizarlos y resolverlos. Por tanto, los temas conflictivos que tienen pocas probabilidades de ser incluidos en la agenda electoral son los *duros* que requieren «conocimiento del contexto, apreciación de diferencias sutiles en las opciones políticas, razonamientos sistemáticos para enlazar medios y fines e interés por la vida política para poder llegar a justificar la recopilación extensiva de datos y la toma de decisión» (Carmines y Stimson, 1989, pp. 11-12). Así pues, no parece probable que estos temas *duros* logren acaparar la atención y hacer comprometerse a la gente durante mucho tiempo, por lo que tienen escaso atractivo para quienes intentan confeccionar las agendas electorales.

Esta conclusión resulta muy acertada para el caso de los Estados Unidos, pero no puede aplicarse sin más a otros contextos nacionales. La normativa que preside el proceso electoral y la competitividad que en él se genera, estructura el debate público y determina en gran medida lo que puede ser una estrategia electoral eficaz. Por ejemplo, cuando se fija la agenda electoral en un sistema multipartidista se puede favorecer la inclusión de temas más complejos, que pueden solucionarse de muchas formas diversas debido al alto número de partidos que compiten entre sí. Además, los partidos políticos americanos dependen, cada vez más, de los medios de comunicación de masas para lograr llegar a los votantes potenciales; de hecho se han alejado de fórmulas organizativas de sus infraestructuras en el plano local que permitían una mayor integración de los ciudadanos en los procesos electorales. Al no existir accesos rutinarios a las redes sociales y a las infraestructuras, los candidatos que quieran tener éxito deben generar imágenes a través de los medios de comunicación, capaces de competir por el espacio limitado que éstos ofrecen. Este proceso está bastante reñido con un análisis detallado y sofisticado de temas conflictivos y opciones políticas, y limita las estrategias electorales al diseño de «momentos cargados de sentido» a través de los cuales se puedan difundir los mensajes políticos.

La arena gubernamental

Cuando cambian los temas conflictivos incluidos en las agendas gubernamentales se crea una oportunidad política para aquellos grupos que quieren resaltar los problemas cuya solución propugnan. Las arenas y agendas gubernamentales de las sociedades democráticas pueden des-

doblarse en arenas y agendas legislativas y ejecutivas. Los responsables, electos, de la arena legislativa son los más preocupados por aquellos temas que pudieran aumentar sus posibilidades de reelección. Se trata, por lo general, de problemas que se solucionan a corto plazo, asuntos fáciles cuya solventación no supone un alto coste y resulta gratificante para los electores. En el caso de algunos movimientos es más fácil acceder a las agendas del legislativo que del ejecutivo, debido a la estructura misma del debate legislativo y a las posibilidades que ofrece para los testimonios de expertos, etc. Las agendas de los ejecutivos se diseñan bajo la dirección, más profesional, tanto de los responsables electos de la administración como de los menos importantes pero más omnipresentes burócratas encargados de implementar las políticas. Los movimientos que se ocupan de temas que no están incluidos en las agendas gubernamentales o que, incluso, están en contradicción con el programa general, pueden verse obligados a intentar influir sobre el gobierno oponiéndose de forma constante a las políticas propugnadas desde la administración, tal y como hiciera el movimiento pacifista que durante los años ochenta se opuso a la política de Reagan en lo referente al armamento nuclear. Por su parte, aquellos movimientos (como los que hacen campaña en contra del consumo de alcohol si se va a conducir o los ecologistas) que inciden sobre asuntos respecto de los que existe un mínimo consenso, tienen otras formas de llegar hasta la burocracia ejecutiva. Esto es así porque los movimientos organizados pueden brindar asesoramiento técnico o legal, o conseguir mucho apoyo público para una política determinada y contribuir así a la consecución de los objetivos perseguidos por los burócratas profesionales (McCarthy, 1949)¹⁰.

Repertorios de difusión en los marcos interpretativos de los movimientos

Las estructuras políticas y sociales influyen sobre las tácticas a disposición de los agentes de los movimientos (Tilly, 1978). Entre estas

¹⁰ A veces, incluso aquellos movimientos cuyos intereses son contrarios a los perseguidos por la administración pueden hallar aliados entre los burócratas. Así, por ejemplo, CORTRIGHT (1993) señala que los activistas pacifistas colaboraron con los funcionarios locales que, por razones logísticas, se oponían a los intentos de Reagan de implicar a la Federal Emergency Management Agency en el diseño de estrategias de protección para las poblaciones urbanas en caso de ataque nuclear. Dieter Rucht observó también que algunas autoridades europeas habían buscado un mayor acercamiento a los movimientos ecologistas en sus esfuerzos por evitar que las regiones disminuyeran los estándares nacionales de control del medio ambiente (comunicación personal).

táticas se incluyen aquellas que trasladan los costes directamente a las autoridades y las poblaciones, como huelgas, boicots o la violencia física. Pero los movimientos pueden recurrir asimismo a la difusión de marcos interpretativos de diagnóstico y pronóstico. También cabría esperar que las estructuras y procesos de fijación de las agendas determinen las tácticas utilizables, e incluso la posibilidad de mezclar las tácticas o repertorios a las que los movimientos pueden recurrir para intentar colocar sus marcos interpretativos en más de una agenda.

A continuación nos gustaría explorar las tácticas a las que han recurrido algunos movimientos en sus intentos por influir sobre diferentes agendas. En algunos estudios recientes se ha reunido una buena cantidad de datos, extraídos de muestras sistemáticas de MSOs y el tipo de tácticas que utilizan, incluyendo aquellas que resultan cruciales para la difusión de los marcos interpretativos¹¹. Hemos analizado el movimiento pacifista norteamericano de finales de los años ochenta (Pagnucco, 1992), los movimientos ecologistas de Europa Occidental de mediados de los ochenta (Dalton, 1994), el movimiento norteamericano generador de campañas antialcoholismo en la conducción de mediados de los ochenta (McCarthy, 1994), organizaciones comunitarias de atención a los pobres en los Estados Unidos (McCarthy, Shields y Hall, 1994) y grupos de interés norteamericanos de principios de los ochenta (Shaiko, 1991).

En estos cinco estudios se analizan una amplia gama de movimientos desde un punto de vista relativamente comparado. En el trabajo de Shaiko se recogen los resultados del análisis de la información obtenida sobre 250 grupos de interés público extraídos de los archivos de la Foundation for Public Affairs, en 1985. Esta muestra representa a los grupos de interés norteamericanos más grandes e influyentes. En la muestra de los movimientos pacifistas organizados están representados una amplia gama de grupos que va desde los locales y de base, formados por voluntarios, a los grupos nacionales de profesionales. En el caso de los movimientos ecologistas europeos, la muestra incluye grupos procedentes de diez naciones diferentes. Los grupos de ayuda a los pobres tienen estructuras muy distintas, pero el sentido de pertenencia de sus bases es muy fuerte y sus dirigentes son profesionales. Los grupos antialcoholismo son homogéneos, locales y están compuestos, en su mayor parte, por voluntarios. La gran diversidad de las cuatro muestras de MSOs y la multiplicidad de métodos utilizados, así como la gran divergencia en los objetivos perseguidos por los investigadores, nos llevan a consi-

¹¹ En el caso de muchas de las tácticas que incluimos aquí, el motivo de su utilización puede no ser solamente la difusión de marcos interpretativos. No obstante, en todos los casos, éste puede haber sido, junto a otros, uno de los objetivos perseguidos.

derar con cierta precaución un posible estudio comparado. Sin embargo, el hacerlo, nos permite explorar variaciones trans-seccionales y trans-nacionales en los repertorios de difusión y su relación con los marcos interpretativos. En el cuadro 13.1. se ofrece un resumen de la información sobre algunas de las dimensiones de los MSOs incluidas en todos los estudios.

Cuadro 13.1. Características organizacionales

	(a) Miembros (media)	Presupuestos(media)
Antialcoholismo (n=352)	130	4.900 Dólares
Ayuda a los pobres (n=125)	2.225	210.000
Paz (n=227)	18.929	316.559
Ecologismo (n=61)	52.000	766.000
Interés público (n=167)	27.290	1.356.000

(a) Incluye sólo grupos con miembros individuales.

Fuentes: 1991 Análisis de los Grupos de Ayuda a los Pobres subvencionado por la Campaña para el Desarrollo Humano (McCarthy, Shields y Hall, 1994). Análisis sobre grupos y organizaciones pacifistas en 1988, resumido en Edwards (1994). Análisis sobre las organizaciones norteamericanas antialcoholismo en la conducción, de 1989 (McCarthy, 1994). En el caso de los ecologistas véase Dalton 1994; las cifras se basan en cálculos nuestros. En lo referente a los grupos de Interés Público véase Shaiko, 1991, p. 120, las cifras se basan en nuestros cálculos aproximados de datos agrupados.

En nuestra presentación de los marcos interpretativos en los que se inscriben las tácticas de difusión de estos grupos, nos hemos centrado en la agenda hacia la que dirigían sus mayores esfuerzos. Evidentemente, algunas tácticas no están pensadas para surtir efecto en una única arena. Por ejemplo, cuando se recurre a las manifestaciones puede no estar pensando únicamente en atraer la atención de los medios de comunicación. También puede ser una forma de comunicarse directamente con activistas reales o potenciales, así como con decisores políticos. Puesto que en los diferentes estudios se recurre a preguntas distintas y las muestras no se clasifican de forma unitaria no podemos llevar a cabo comparaciones sistemáticas. Lo que queremos es mostrar la amplitud de posibilidades existentes en la utilización de tácticas diversas para acceder a las distintas arenas, identificar modelos y compararlos. En el cuadro 13.2. se muestran los porcentajes de grupos que afirmaron utilizar algunas de las tácticas sobre las que se les preguntaba. En cada uno de los estudios surgió una lista distintiva de tácticas que se relacionaba con los grupos analizados sobre la base de una clasificación empírica preliminar de sus repertorios tácticos característicos. Así, pues, la variación en la inclu-

sión de tácticas a lo largo de la lista refleja, de alguna manera, la variación real en los repertorios de difusión de los marcos interpretativos de estos movimientos¹². Cuando en la columna correspondiente a uno de los estudios no hay entradilla, esto significa que, en ese caso, no se llegó a formular ninguna pregunta sobre tácticas.

Salta a la vista inmediatamente que los MSOs recurren a una enorme variedad de tácticas para lograr que las injusticias que han definido se incluyan en las agendas y permanezcan allí. Como se muestra en la primera parte de el cuadro 13.2., los MSOs utilizan una gran variedad de mecanismos para hacer llegar su mensaje directamente a la opinión pública. Se recurre al establecimiento de contactos en toda una serie de lugares públicos, a conferencias para otros grupos, a la visita directa en los hogares de los ciudadanos. Los grupos tienen a su alcance muchas formas de intentar obtener cobertura por parte de los medios de comunicación, incluyendo el pago por este acceso. Algunos grupos de cada uno de los estudios afirman recurrir a las manifestaciones públicas, pero hay diferencias fundamentales en la proclividad a manifestarse que existe entre los movimientos. Los grupos afirman utilizar diversas tácticas que pueden afectar indirectamente a su acceso a la arena electoral, por ejemplo, se reúnen con los candidatos y les apoyan, pero en ninguno de los estudios se formuló como pregunta si los grupos trabajaban directamente con un partido político.

Finalmente, los encuestados señalaron que existe una amplia gama de formas para hacer llegar su mensaje, directa o indirectamente, a las agendas gubernamentales legislativa y ejecutiva. Entre los métodos descritos se incluyen las tareas de *lobby* en ambos campos, el litigar o el testificar. En esta arena la actividad parece ser relativamente escasa y no resulta sorprendente que sean los movimientos antialcohol y ecologistas (los que tienen información y recursos que pueden facilitar las tareas de los burócratas) los más implicados en las tareas de *lobby* en el seno del ejecutivo.

Si se repasan las muestras se aprecian importantes coincidencias en la utilización de ciertas tácticas (por ejemplo, varios grupos reconocen recurrir al *lobby* o las manifestaciones), pero también se registran importantes diferencias. Resulta muy ajustado un modelo diseñado por Walker (1988) en un estudio sobre los grupos de interés activos en Washington.

¹² Por motivos de presentación hemos omitido algunas tácticas de difusión de marcos interpretativos que encajaban en nuestras cuatro arenas: no violencia, boicots, intercambio de información entre los ciudadanos (pública); hacerse cargo de servicios informativos, hacerse cargo de organismos dedicados a la investigación (medios); presentar candidaturas políticas o trabajar para un partido electoral (electoral); desplegar estrategias frente a los responsables ejecutivos o asesorarles (gubernamental).

Cuadro 13.2. Marcos interpretativos tácticos de un movimiento social según sus objetivos

Táctica	Ayuda pobres (n=125)	Paz (n=277)	Anti- alcoholismo (n=352)	Ecologismo (n=65)	interés público (n=167)
<i>Agenda pública</i>					
Distribuir publicacas		96%			
Conferecias/reuniones públicas	26%	93			
Publicidad puerta a puerta		20			
Coaliciones organizativas	24	11			54%
Periódico propio			64%		
Premios en la comunidad			40		
Barracas en celebraciones públicas			83		
Educación a las bases	34%		70%	92%	83%
<i>Agenda de los medios directa</i>					
Cultivar las relaciones con la prensa		92%		94	
Anuncios		37			
Apariciones en los medios			87		
Anuncios en servicios públicos			37		
Relaciones públicas	29				
<i>Agenda de los medios indirecta</i>					
Campañas de opinión		76			
Manifestaciones públicas	19	72		48	11
Desobediencia civil		28			
Vigilias		58	72		
<i>Agenda electoral directa</i>					
<i>Agenda electoral indirecta</i>					
Contacto con líderes de los partidos				55	
Política electoral					8
Apoyar con dinero a los candidatos	32				

Cuadro 13.2. (Continuación)

Táctica	Ayuda pobres (n=125)	Paz (n=277)	Anti Alcoh. (n=352)	ecologismo (n=65)	int. publ. (n=167)
Fomentar las contribuciones al partido		7			
Organizar mítines para los candidats.		23			
Registro de electores		19			
Agenda electoral indirecta					
Aprobación pública		11%			
Iniciativas/referenda, campañas		21			
Agenda legislativa directa					
Litigios	6%	16		39%	37%
Agenda legislativa indirecto					
Correo publicitario		75			
Estudio de registros electorales		62		14	
Política de lobby	29	72	25		36
Testimonios ante Comisión legislativa		28			58
Proyectos de ley		18			
Reuniones con los responsables públicos	26				
Agenda ejecutiva directa					
Trabajar con agencias ejecutivas				71	
Controlar a las agencias ejecutivas	15				48
Contactos con ministros o funcionarios		14	87		

Cuanto más recursos tenga el grupo, más recurrirá a tácticas *internas* (p. ej., lobby, litigar, etc.). Cuanto menores sean los recursos con los que cuenta un grupo, más recurrirá a tácticas *externas* (p. ej. manifestaciones en un intento por obtener la cobertura de los medios). Aquellos grupos de movimientos que cuentan con menos recursos, como los pacifistas o los movimientos antialcohol en la conducción tienen repertorios con mayor profusión de tácticas *externas*¹³. Aunque en las muestras de movimientos más prósperos y profesionalizados (ecologistas, grupos de interés público) también se recurría a la utilización de tácticas *externas*, lo cierto es que se registra asimismo el empleo de tácticas *internas* como el lobby o el litigio, siendo así que en el caso de los grupos dedicados a la ayuda a los pobres se observa un gran equilibrio entre ambos tipos de tácticas.

Si bien no es un tema directamente abordado en el estudio realizado con estas muestras, las oportunidades políticas, su existencia o limitaciones, pueden ser importantes a la hora de poner en práctica estrategias de difusión de marcos interpretativos. De hecho, la relativa ausencia de actividad electoral (tanto si es con bajo coste como si lo es con alto), en el caso de los Estados Unidos, no puede explicarse atendiendo a los recursos internos. El factor crítico puede ser la legislación fiscal norteamericana que restringe la actividad electoral de aquellos MSOs que deseen seguir beneficiándose de las exenciones fiscales y del status de organizaciones de caridad (véase McCarthy, Britt y Wolfson, 1991). Además, en el análisis realizado por Pagnucco y Smith (1993) respecto de las oportunidades políticas del movimiento pacifista norteamericano, se señala que los procesos de toma de decisión y exigencia de responsabilidad política pueden limitar las posibilidades existentes para influir sobre lo político, incluso en aquellos casos en los que los temas sean reconocidos como conflictivos y su consideración reciba un fuerte respaldo por parte de la opinión pública. Así, por ejemplo, aunque la adopción de decisiones en asuntos exteriores sea competencia centralizada del ejecutivo, la evidencia demuestra que no existe actividad por parte de los movimientos pacifistas en esta esfera. (Los grupos de élite tienen, a través del Council on Foreign Relations, un tipo de acceso del que carecen los movimientos). Sin embargo, los procesos decisorios en torno a

¹³ Los datos incluidos en el cuadro 13.2. referentes a los movimientos pacifistas, se refieren a grupos que manejan presupuestos por encima de los 30.000 dólares. Cifrándonos a los grupos pacifistas encontramos una repetición del modelo anterior, puesto que los grupos que cuentan con un presupuesto inferior a los 30.000 dólares, tienen un repertorio táctico más centrado en lo externo, en actividades de bajo coste como el buzono, las vigilias, las campañas de opinión, etc., y tienden a recurrir menos al litigio o a tácticas más costosas como el establecimiento de relaciones con miembros de los medios de comunicación.

la prohibición de conducir si se ha consumido alcohol, están más abiertos a la actuación de los movimientos (McCarthy 1994).

Tras haber examinado lo que realmente hacen los MSOs de los diversos grupos, ¿qué hemos aprendido sobre los métodos utilizados por los movimientos para acceder a las diversas agendas? ¿Qué relación existe entre el desarrollo de los repertorios de difusión y los marcos interpretativos y procesos por medio de los cuales se fijan las agendas?

¿Qué conclusiones cabe extraer de este repaso a la fijación de agendas?

Como ya hemos señalado, para la clasificación e inclusión de los temas conflictivos existen cuatro arenas fundamentales con sus correspondientes agendas, cada una de las cuales tiene su propia dinámica. Los activistas deben identificar a la audiencia a la que desean que llegue su mensaje y construir sus marcos de aproximación para lograr el acceso a una agenda determinada. ¿Qué conclusiones cabe extraer de los estudios sobre los procesos de fijación de estas agendas?

Acceso a la agenda por parte de los débiles

Teniendo en cuenta la importancia de los grupos ricos en recursos a la hora de competir por el acceso a las agendas, no resulta extraño que los analistas de este tipo de procesos hayan prestado poca atención a los activistas de los movimientos. La mayoría son débiles, cuentan con pocos medios y están mal organizados, e intentan hacer oír los problemas de comunidades con escasez de recursos. Como demostraron convincentemente Margolis y Mauser muy en la línea de los estudios que hemos revisado, al referirse a las agendas de los medios: «Las voces que se dejan oír en los medios, corresponden, predominantemente, a grupos ya establecidos» (1989, p. 366). Y continúan: «Normalmente, los grupos con escasez de recursos se encuentran con dificultades considerables para hacer llegar sus preocupaciones al gran público» (367). Por lo tanto, «para que un grupo de protesta tenga éxito, debe, o bien pedir directamente el apoyo de elites insatisfechas o recurrir a captar la atención de los medios (atención poco simpatizante en este caso) a través de conductas desordenadas para, así, atraerse el apoyo de elites que de otro modo no consentirían en implicarse» (369).

Según la evidencia obtenida por Page y Shapiro, lo normal es que la atención de los medios que surge como consecuencia de la protesta, sólo cubra los esfuerzos de creación de marcos interpretativos de los activistas a corto plazo. Esto podría significar que, para mantener la

atención de la audiencia de los medios durante un período de tiempo más dilatado, sería mucho más efectivo como estrategia el conseguir la cooptación de las elites que protestar.

Sin embargo, de la evidencia sobre utilización de tácticas que hemos repasado, parece desprenderse que muchos MSOs con recursos prefieren la protesta pública, y recurren a ella a la vez que utilizan otras tácticas de difusión de repertorios. Los MSOs con recursos pueden permitirse el lujo de recurrir a muchas tácticas distintas para dar difusión a sus marcos interpretativos¹⁴. Por otro lado, los grupos con escasez de recursos también despliegan una amplia gama de repertorios de difusión, y, ciertamente, no se limitan a la protesta. Algunas tácticas, como el recurso al litigio son caras por definición. Pero hay muchas tácticas «internas» que no resultan necesariamente costosas, como demuestra el hecho de que sean utilizadas por grupos con escasos recursos.

Guardianes

La literatura especializada en cada uno de los entornos de estas agendas se centra en quienes hacen las veces de *guardianes* de las arenas y controlan el acceso a la agenda. En el caso de la agenda de los medios son las elites relacionadas con ellos y los recopiladores de información. Si tenemos en cuenta lo exiguo del espacio dedicado por los medios a las noticias y el modelo general de *estrangulamiento* en la cobertura de los temas, el número real de *guardianes* resulta ser bastante reducido. En el caso de la agenda pública, los *guardianes* son el público, sin más especificación, pero, por extensión, se puede decir que se trata de un amplio número de públicos centrados, cada uno, en un tema conflictivo concreto (Gamson, 1988). Por tanto, para acceder al público en general no se depende, exclusivamente, de los medios de comunicación.

En el caso de la agenda gubernamental son las elites gubernamentales los que *guardan* las puertas de acceso. Para entender el acceso a estas audiencias resulta esencial fijarse en el tamaño del aparato estatal y su grado de centralización. Cuando se ha debatido sobre las tácticas internas, como la labor de *lobbies* o los litigios (Walker, 1988), y para determinar qué tipo de grupos recurrían a ellas, se ha puesto de manifiesto su alto costo. Puesto que sólo existe un pequeño número de legisladores a nivel nacional, hay que entrar en un proceso muy competitivo para llegar hasta ellos, aunque los legisladores locales y estatales resul-

¹⁴ En los distintos estudios que hemos examinado, los MSOs tendían a concentrarse en el sector de los movimientos con recursos, pero, aun así existe suficiente variedad entre ellos en este aspecto como para permitirnos hablar de la existencia de estas divergencias.

ten bastante más accesibles. Y el gran número de burócratas que trabajan en las enormes oficinas de los Estados democráticos modernos son puntos de acceso con un coste muy bajo capaces de dar difusión a los marcos interpretativos de los movimientos. Teniendo en cuenta la evidencia que hemos reunido, podemos afirmar que esa idea de que los grupos con escasos recursos tienen vedado el acceso directo a quienes fijan la agenda gubernamental es irreal; de hecho, muchos de ellos intentan dar difusión a lo que entienden son injusticias, de esta forma.

Y, en el caso de las agendas electorales, los *guardianes* importantes son los activistas de los partidos, los políticos, y, cada vez más, consultores profesionales. Para que los movimientos creen marcos interpretativos existosos, deben tener en cuenta los intereses y objetivos de los *guardianes*, que, a su vez, suelen venir dados por el número de partidos que compiten entre sí y la fuerza de la disciplina de partido. Estos datos muestran que existe una difusión relativamente escasa de la actividad interpretativa y de definición llevada a cabo por los movimientos sociales organizados en la arena electoral, y que los grupos, cuyas tasas de difusión son mayores, son los que se mueven en contextos europeos, que suelen contar con estructuras de debate electoral (en temas estrictamente políticos) más abiertas¹⁵. Por lo general, los activistas de los partidos tienden a querer ganar las elecciones; de ahí que la habilidad desplegada por los responsables de los movimientos para alterar la agenda pública, y su éxito potencial en convencer al electorado para que vote a candidatos y partidos que brinden su apoyo a ese movimiento concreto, tenga efectos indirectos sobre las agendas electorales. Es más, como ya hemos señalado, los activistas de los partidos suelen estar más en la línea de las agendas de movimientos específicos de lo que lo está el público en general. Por tanto existe una cierta predisposición por parte de los responsables de la agenda electoral a acoger los temas propugnados por los movimientos sociales, pero, en ocasiones, la realidad de las elecciones puede hacer necesaria su supresión.

Vínculos entre agendas

Comenzamos afirmando que existe una notable independencia entre los procesos por medio de los cuales se fijan las agendas, y gran parte de los estudios que hemos revisado confirma nuestra idea de que existe un vínculo bastante laxo entre los distintos procesos. Sin embargo,

¹⁵ Es posible que la actividad electoral del movimiento pacifista sea inusualmente alta, puesto que se recopilaron los datos en un año en el que se celebraron elecciones presidenciales inmediatamente después de las movilizaciones electorales de masas en torno a problemas relacionados con los recortes nucleares, tanto a nivel local como nacional.

esto no significa que no exista relación alguna entre ellos¹⁶. De hecho en muchos de los repertorios tácticos de los movimientos se tiene en cuenta un «efecto reverberación» entre agendas y se recurre a estrategias por medio de las cuales se intentan hacer llegar los puntos conflictivos, tanto al público como a las agendas de los medios, aunque se realizan pocos esfuerzos para intentar acceder directamente a las agendas relacionadas con lo político.

El proceso de fijación de la agenda de los medios se tiene muy en cuenta por parte de todos los analistas de los demás procesos de fijación de agenda, pero, por lo general, se le considera un proceso mediático más que el objeto último de análisis. Existen argumentos convincentes que permiten afirmar que las agendas de los medios se ven afectadas por otras agendas: 1) por la agenda pública, especialmente a través de la difusión de las técnicas de sondeo de la opinión pública llevadas a cabo por firmas que dan a conocer la agenda de una forma que, además, goza de gran credibilidad (Herbst, 1993; Ginsberg, 1988); 2) por la agenda gubernamental, especialmente por la gran confianza que los responsables de los medios de comunicación de masas tienen en los *expertos* y autoridades como *fuentes*; y 3) por la agenda electoral, especialmente por la gran confianza que los periodistas tienen en los expertos en medios que asesoran a los candidatos activos. Esto significa que es más fácil que aquellos movimientos que tienen estrategias diversificadas y que intentan influir sobre múltiples audiencias, obtengan un espacio en la agenda de los medios. Permite suponer, además, que a veces resulta más sencillo acceder a la agenda de los medios si se intenta de forma indirecta, accediendo a través de las agendas de las otras arenas.

Volumen de la agenda y estabilidad

Los especialistas en cada uno de los campos señalan la gran competitividad que existe en estos espacios tan reducidos. La agenda de los medios parece ser la menos estable de las cuatro, porque está vinculada a sucesos que sean *noticia*. Según la imagería de Baumgart-

¹⁶ Everett y Dearing concluyen su *repaso a los estudios existentes sobre fijación de la agenda política* con tres generalizaciones: 1) la agenda pública, una vez fijada o reflejada en la agenda de los medios de comunicación, influye sobre la agenda política de la elite de decisores, y, en algunos casos, sobre la implementación de políticas públicas; 2) la agenda de los medios parece tener una influencia directa, en ocasiones fuerte, sobre la agenda política de los decisores, y, en algunos casos, sobre las políticas de implementación; y 3) en el caso de algunos de los temas, la agenda política parece ejercer una influencia, en ocasiones grande, sobre la agenda de los medios» (GRABER, 1994, p. 91).

ner y Jones (1990), la cobertura *va dando bandazos*. Page y Shapiro (1992) hablan de una agenda pública a la que caracterizan como bastante estable, pero su estudio se basaba en la consideración de gran variedad de temas conflictivos y su evolución en períodos de tiempo amplios. No ocurre lo mismo cuando la atención de los medios se funde con preocupaciones públicas, en este caso lo que se aprecia es una gran inestabilidad. Cuando la agenda gubernamental se analiza desde una perspectiva temporal dilatada (véase Baumgartner y Jones, 1990), parece bastante estable. De vez en cuando se ve alterada por cambios importantes en la opinión pública y la atención que ésta concede a los temas conflictivos, pero, lo normal es el incrementalismo. Esta estabilidad se da como consecuencia de la imbricación institucional entre las agendas gubernamentales, especialmente entre las del ejecutivo.

Sucesos dramáticos y espectáculos ofrecidos por los medios

En la mayoría de los análisis sobre fijación de agendas en las distintas arenas se infravalora el papel desempeñado por la dramatización de los sucesos y el carácter de espectáculo propio de los medios (Dyan y Katz, 1992). Sin embargo, la experiencia enseña, que, a veces, los sucesos dramáticos pueden ser de gran importancia para atraer la atención de la audiencia general de los medios, del público, de las elites y de los decisores gubernamentales. Además, los espectáculos ofrecidos a través de los medios (p. ej., en el aniversario de la invasión de Normandía) crean grandes focos de atención a corto plazo. En nuestra opinión, estos sucesos pueden generar oportunidades fortuitas que permitan un acceso, a corto plazo, a las agendas (p. ej., Chernobil y Three Mile Island para los activistas antinucleares o el caso de O. J. Simpson para quienes luchan contra la violencia doméstica, o el intento de asesinato de Ronald Reagan para quienes propugnan la limitación del derecho a llevar armas). Sin embargo, los procesos más largos que hemos venido analizando, probablemente sean más importantes para comprender por qué existen y se mantienen altos niveles de atención hacia un tema determinado, incluso en el caso de la agenda de los medios. Kingdon (1984) reconoce explícitamente la importancia de hacer llegar los sucesos hasta los lugares donde se llevan a cabo los procesos de fijación de la agenda gubernamental, pero recalca lo que llama la *necesidad de acompañamiento*. En su opinión, los sucesos dramáticos por sí mismos no pueden llegar a ocupar un lugar destacado en la agenda política del gobierno. Es preciso interpretar estos problemas de forma que casen con procesos más amplios de fijación de agendas. Los sucesos influyen de forma duradera sobre las agendas, sólo cuando reestructuran y redefinen las relaciones existentes entre grupos y divisiones

sociales, o cuando catalizan una serie de actividades en torno a un problema que, merced a estas acciones, acaba siendo incluido en las agendas.

Tipos de puntos conflictivos y marcos interpretativos estratégicos

Sin abandonar las consideraciones estratégicas más generales sobre la vinculación existente entre agenda y audiencias, volumen y estabilidad, en los marcos interpretativos estratégicos los movimientos suelen tender a buscar nuevas formas de presentación de los temas que los hagan más atractivos para las diversas audiencias. Ciertamente, ésta es la tarea clave de la retórica en la interpretación estratégica. Algunos de los especialistas cuyo trabajo hemos estado analizando sugieren que existe cierta clase de temas generales (Nelson, 1984) y fáciles de asimilar (Carmines y Stimson, 1989), que son incluidos más fácilmente en las agendas que otros, en especial en el caso de la agenda de los medios y la electoral. Son dimensiones de puntos que pueden ser, de alguna manera, manipuladas en el proceso de creación de marcos estratégicos. Si esta asunción fuera correcta tendría implicaciones claras para los proyectos de definición de marcos estratégicos.

Nelson define los temas generales como aquellos caracterizados por «su falta de especificidad y su tendencia a reafirmar los ideales de la vida cívica» (1984, p. 28). Y, recordemos que la «facilidad» de asunción de un tema conflictivo viene dada por lo reducido del proceso cognitivo requerido para aprehenderlo. Por lo general, los creadores de marcos estratégicos competentes tienden a presentar los temas conflictivos de una forma simple y de modo que resulten compatibles con los ideales aceptados y las formas de vida cívica vigentes. Cuando los activistas de los movimientos tienen en cuenta estos ideales, suelen atraer más la atención. No obstante, puesto que los movimientos deben apelar, a la vez, a una audiencia general y a otra compuesta por activistas, los responsables de estrategia deben ser capaces de acomodarse a las diversas demandas de estas audiencias.

Según la evidencia con la que contamos, procedente de la labor de creación de marcos interpretativos llevada a cabo por los movimientos pacifistas organizados, se dan cambios en la interpretación estratégica. En estos movimientos se pasó de los marcos interpretativos basados en temas muy generales en los momentos álgidos de la movilización contra la utilización de armamento nuclear, a *marcos de retención* más complejos y estructurados sobre una gran diversidad de puntos. El cambio fue necesario desde el mismo momento en que se registró el inicio del declive, cuando los MSOs intentaron retener el interés de los activistas más comprometidos (Marullo, Pagnucco y Smith, 1996).

Aquellos puntos en cuya defensa puede aportarse evidencia creíble, también son muy buenos para atraer la atención. Kingdon (1984), haciéndose eco de la idea de Gusfield (1981), señaló la necesidad de crear indicadores creíbles de injusticia. El incremento de indicadores sistemáticos basados en investigación fiable—incluyendo, por ejemplo, cálculos y análisis de tasas de criminalidad, violación de derechos humanos, violaciones, etc.—indica que existe una tendencia a crear una aparente «evidencia científica», tanto para lograr el acceso a las agendas, como para imponer los marcos interpretativos una vez que ya se ha accedido a ellas.

Queda por plantear la cuestión de si la definición de los temas conflictivos por los medios implica el riesgo de manipulación, algo que podría deducirse de las diversas tipologías que se han analizado aquí. Existe, sin embargo, un rasgo de los temas conflictivos que resulta ser más impermeable a la interpretación ofrecida por los medios de comunicación, y es la medida en que la injusticia o problema en cuestión puede ser directamente experimentada por la población. Es más difícil, que aquellos temas incluidos en la agenda pública que son experimentados directa o indirectamente, a través de redes de relaciones personales (como el desempleo), se vean afectados por la agenda de los medios. Sin embargo, los problemas menos susceptibles de ser experimentados directamente como el homicidio o la violación, sí parecen verse más afectados por la agenda de los medios, si aparecen en ella. Por eso, Snow y Benford (1988) señalaron la importancia de relacionar los marcos de referencia de los movimientos con experiencias comunes, sugiriendo que el impacto generado por la fijación de la agenda de los medios podría mitigarse merced a los esfuerzos de los movimientos, aunque incluso la dimensión de la experiencia personal podría resultar ser más manipulable de lo que implica la idea que tenemos del proceso de fijación de agendas.

Conclusión

En este análisis hemos intentado definir los procesos que tienen lugar en torno a la fijación de las agendas en arenas diferentes y resaltar las implicaciones que éstos tienen respecto de las posibilidades de interpretación estratégica. Sin pretender negar la idea, comúnmente aceptada en la investigación sobre marcos interpretativos, de que los temas conflictivos son maleables y son sometidos a interpretaciones y reinterpretaciones por parte de los movimientos para reforzar su posible eficacia, queremos lanzar la teoría de que los movimientos se ven constreñidos por la lógica de una fijación de las agendas que resulta ser altamente competitiva. Una vez en el entorno de la fijación de agendas, los movimientos dependen también de su propia capacidad para

desarrollar repertorios de difusión de los marcos estratégicos y para crear combinaciones tácticas a través de las cuales puedan hacer llegar sus interpretaciones a diversas audiencias y «guardianes» de agendas.

Ahora estamos en situación de plantear el tema general de la relación existente entre marcos interpretativos y formas de retórica y persuasión en el ámbito de las tácticas de difusión. En su versión más reducida, los marcos interpretativos reflejan temas complejos en forma de frases evocadoras, metáforas y eslóganes. Pero, lo que resulta evidente, es que estas versiones reducidas comprenden sólo una pequeña parte de las injusticias, ideologías y programas a los que los movimientos quieren dar difusión. Es más, el discurso puede requerir, en las diferentes arenas, de planes y programas más elaborados que convengan a los guardianes. A su vez, el personal y la habilidad que se le debe exigir para difundir estas propuestas más elaboradas, también variará de arena en arena. ¿Qué es lo más importante: la naturaleza de las tácticas de difusión o las oportunidades para la creación de marcos interpretativos que ofrecen las estructuras y procesos de fijación de agendas; o, tal vez incluso la interacción entre estos distintos tipos de procesos? En algunos de los mejores análisis sobre marcos estratégicos (por ejemplo, el de Snow y sus colegas) se señala que la calidad retórica de los marcos interpretativos es crucial para su éxito. Esta postura resulta convincente, puesto que, presumiblemente la manipulación retórica y la invención cuestan poco¹⁷.

El problema de la importancia de la calidad retórica debe constatar-se de forma comparada, para que sea susceptible de comprobación empírica. Sin embargo, al crear un test de este tipo, debe tenerse en cuenta, tanto lo que hacen los activistas para dar difusión a sus marcos interpretativos como los procesos de fondo en la fijación de las agendas, o los elementos que puedan suponer una explicación alternativa del éxito en el acceso a las agendas. ¿Se puede acceder a las agendas con marcos interpretativos pobremente articulados si se difunden más eficazmente que otros maravillosamente articulados? ¿Es posible que se hagan notar más marcos interpretativos fríos y muy complejos porque casan mejor con procesos propios de la fijación de las agendas que otros marcos interpretativos cálidos y de gran resonancia? ¿La calidad de la retórica, resulta de mayor importancia en el caso de unas agendas que en el de otras? ¿Existen diferencias entre sistemas políticos nacionales y entre estructuras nacionales de los medios de comunicación que afectan al impacto ejercido por marcos interpretativos de calidad variable? Si pudiéramos responder empíricamente a cuestiones como éstas estaríamos en condiciones de evaluar la importancia *relativa* de la calidad de los marcos interpretativos en los que se encuadran, estratégicamente, las injusticias.

¹⁷ Sabemos que muchos MSOs *compran* ayuda para dar fuerza a sus mensajes.