

La opinión pública es una forma de relación entre las agendas de interés de la sociedad civil (que deberían ser reflejadas por los medios) y el poder político, de manera que la primera pueda incidir en la definición de las acciones y las políticas públicas que le competen.

Agendas mediáticas y construcción social de decisiones políticas: la clave está en la opinión pública

Luis David Obando López es Comunicador Social-Periodista de la Universidad Pontificia Bolivariana. En la actualidad se desempeña como director de Comunicación del Instituto Popular de Capacitación (IPC)-Medellín y es docente universitario.

Con el fin de enriquecer el diálogo interinstitucional y multidisciplinario, el autor comparte con los lectores de la Revista Virtual de la Universidad Católica del Norte el siguiente texto presentado como ponencia en el Foro de Medios del III Encuentro Regional Andino de la Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social (Felafacs): *¿Le apuestan los medios a lo público?*, (Bogotá: Universidad Central, 2 de septiembre de 2004).

Contacto:

comunicacionipc@epm.net.co ipc@comunicacionpp.org.co
ludovico@hotmail.com

Contenido

Aproximación al concepto

Medios y opinión pública

“Espejos” del entorno

Persuasores, no controladores

Herramientas para un proceso

Opinión pública en Colombia

Opacidad y acentuación de diferencias

Hora de construir el puente

Bibliografía

Resumen

El texto pretende mostrar que la definición deliberada y responsable de agendas informativas facilita una aproximación al ideal de una opinión pública -base de la democracia- incidente en la definición de políticas públicas.

Los medios son espejos del entorno, persuasores (no “controladores”) y herramientas de un proceso de operación de opinión pública.

Palabras y expresiones clave

Agendas mediáticas, comunicación política, medios de comunicación, modelos de comunicación, opinión pública, sociedad civil.

Aproximación al concepto

El contacto con los destinatarios del mensaje y la valoración de éstos como parte esencial de la efectividad del mismo, son fundamentales a la hora de reconocer las funciones reales que un medio de comunicación cumple en la sociedad. Partiendo de esta premisa, el acercamiento al verdadero concepto de opinión pública es un ejercicio indispensable para la búsqueda de nuevas propuestas comunicacionales que respondan a los requerimientos que en esta materia tiene nuestro país.

Resulta básico un entendido conceptual que supere la reducción del término “*opinión pública*” como equivalente a “*audiencia*” o “*público*” de los medios de comunicación o, en el mejor de los casos, equiparable a “*percepción masiva promedio*”, como lo vemos reflejado en el lenguaje estadístico.

Sintetizando el acumulado teórico sobre el tema, se entiende opinión pública como una forma de relación entre las agendas de interés de la sociedad civil (que deberían ser reflejadas por los medios) y el poder político, de manera que la primera pueda incidir en la definición de las acciones y las políticas públicas que le competen.

No es gratuito que la simplificación del término *opinión pública* haya facilitado (por omisión) los procesos de descomposición social que han afectado a Colombia. No se trata de señalar con dedos acusadores hacia una u otra forma de abordar desde los medios nacionales e internacionales la problemática del país. El asunto apunta más bien a la unificación de unos criterios que, a partir de la conciencia plena del rol social que les cabe, ayude a los medios masivos de

comunicación en su propósito de hacer algo positivo por el país desde el cabal cumplimiento de sus funciones.

En resumen, la opinión pública concierne al ejercicio del poder político. Es una forma de relación entre éste y la sociedad civil mediatizada por los medios de comunicación. Esto abre el campo para el concepto de comunicación política, en el sentido amplio de esta última palabra: una comunicación encaminada a propiciar la participación de la ciudadanía en las decisiones políticas que tocan sus intereses.

La comunicación política es el necesario puente entre los estamentos que ostentan la dirección y la administración del bien público y los protagonistas directos que gozan o se ven afectados por las decisiones de los primeros. El tránsito entre uno y otro lado de esta vía, la relación de ida y vuelta entre ambos y el intercambio que en la mitad se realiza, constituyen la opinión pública. En la constancia y fluidez de este tráfico descansa el correcto funcionamiento del eje vial llamado democracia.

El concepto anima a un replanteamiento de estrategias mediales con respecto a los mensajes que se hacen circular, a su finalidad, a su estructura y tratamiento y, además, a su procedencia y destinación. Porque aceptar la nueva acepción del término lleva a superar la posición opuesta que se planteaba entre el emisor y el receptor, para ponerlos en un mismo plano de interrelación: los mensajes se originan en los diferentes sectores sociales y a ellos vuelven a través de los medios; éstos se alimentan de una información que les es exógena, pero de la cual se apropian y luego transforman en códigos comunes para difundirlos y así hacerse parte activa de un proceso de comunicación que tiene la particularidad de mantenerse siempre en su fase inicial.

Cabe aquí una anotación de carácter político, toda vez que a esta esfera alude el concepto de opinión pública: el sistema político operante no es por sí mismo un elemento que pueda interferir en el proceso de creación de la opinión pública. Más bien, las condiciones que éste cree para la participación de los ciudadanos en sus decisiones de Estado son las que definen el nivel de existencia de una opinión pública operante (incidente en la definición de políticas públicas).

Sea el régimen que fuere, la constitución de una opinión pública fuerte es el bastión de su legitimidad, basada en los principios de pluralismo, concertación y autonomía para la administración y el manejo del Estado.

Los mecanismos de participación ciudadana poco valor tienen si este campo que se le abre a la comunidad no se aprovecha, bien por desconocimiento de los nuevos procesos, bien por dificultades en la identificación de problemas propios y de posibles soluciones concertadas. Es en este punto donde la comunicación política se erige en fundamento de la opinión pública.

Medios y opinión pública

Ubicada la importancia de los medios de comunicación, su injerencia en la formación de una opinión pública operante, es vital reconocer algunas de sus características: conocer los medios es conocer, en principio, las bases del fenómeno en cuestión. De su hábil y responsable manejo dependen los cambios requeridos para poner en práctica el periodismo que el país necesita.

“Espejos” del entorno

- Teniendo como matriz hechos en bruto, en los medios se crean historias y se les da validez gracias a unos argumentos que las soportan.

- A partir de los hechos se generan temas de comunicación y se institucionalizan. Estos son seleccionados por los medios sobre un universo de hechos y la selección, a su vez, obedece a criterios que podrían calificarse como subjetivos.

- Después de la selección hay una organización y valoración temática. Surgen los llamados temas institucionalizados, que tienen una relación con la opinión pública: son los que mayor espacio (o tiempo) ocupan y gozan de una permanencia estable entre la totalidad de la información ofrecida. Los medios de comunicación obedecen a ciertas reglas de atención para la creación de sus temas: psicológicas (de percepción), socioculturales (interacción de los grupos sociales), económicas y, por último, propiamente comunicativas. Aunque todas son necesarias e interactúan para darle un cuerpo definido a los mensajes, el énfasis que se haga en cualquiera de estas reglas marca el rumbo de la relación de cada medio con su público. Esta elección puede definir la orientación de las temáticas, por ejemplo, hacia el amarillismo, el servicio a la comunidad, la prelación a los clientes o anunciadores, lo meramente noticioso, etc.

- Al poner a disposición de los públicos “sus” temas, los medios constituyen factor central en la configuración de la imagen subjetiva de la realidad para los ciudadanos. Las historias que se desarrollan en los temas institucionalizados son (deben ser) un reflejo de lo que en las comunidades ocurre; en ellas pueden reconocerse sus protagonistas y, por lo mismo, pueden encontrarse elementos válidos para que el resto de la comunidad conozca los procesos que se desarrollan en otros sectores que comparten más o menos las mismas características comunes.

- La institucionalización de temas no tiene nada que ver con las modas transitorias o hacia un culto a la actualidad sin ningún tipo de matices. Tampoco con los especiales cíclicos y aislados que no hacen parte de una política coherente por parte de los medios. Hoy son los robos de niños; ayer, los deslizamientos de tierra; otro día, las matanzas, los ovnis, la seguridad de los transbordadores espaciales... Si actualmente la agenda de los medios se nutre de coyunturas que muchas veces a ninguna parte llevan, lo que se puede buscar

(siempre bajo los dictados de una opinión pública operante) es un temario que consulte y enriquezca vivencias más cercanas a la cotidianidad de cada urbe o país.

Persuasores, no controladores

Queda aún por exponer lo que ha sido todo un dolor de cabeza para los teóricos de la comunicación en el presente siglo: la relación entre estos medios y su público o, mejor, la influencia que éstos pueden ejercer sobre aquel. Es preciso conocer las diversas teorías para determinar qué pueden institucionalizar los medios y qué pueden convertir en temas, base de la opinión pública. *Grosso modo*, veamos:

- En un principio se pensaba que los medios de comunicación producían efectos inmediatos en la sociedad. El objeto de estudio radicó en la naturaleza misma de los medios. Se llegó a la conclusión de que los medios podían manipular a los receptores, que les podían *inyectar* sus mensajes (teoría hipodérmica). Se pretendía entonces darle un enfoque a cada mensaje con el fin de producir respuestas inmediatas en el público. La única variación en esta primera etapa teórico-comunicacional fue la discusión sobre la tardanza de los efectos: si se producían a corto o largo plazo.

- Los funcionalistas liquidaron el asunto reconociendo unos efectos cognoscitivos a largo plazo. Sostenían que ningún medio de comunicación podía producir efectos por sí mismo, pues su uso se ponía en función de las expectativas y necesidades de cada grupo (cognoscitivas, afectivas, sociales, y de evasión a conflictos sociales e individuales, etc.).

- Lasswell (de la misma corriente) considera que la cientificidad de los problemas comunicacionales se resuelve contestando: "*Quién dice qué, cómo lo dice, por cuál canal*". Dice que los medios persuaden pero no manipulan. Estudia a los receptores y a todos los elementos del proceso de comunicación, y relativiza los efectos de los medios.

- La problemática de los efectos retorna con otras premisas: ya no como efectos sobre la conducta sino cognoscitivos y a largo plazo, es decir, acumulativos.

- Según el enfoque sociológico los mensajes llegan a la sociedad, pero antes son intervenidos por los líderes de opinión.

- Los medios de masas compiten con otras fuentes de satisfacción de necesidades. Las gratificadas por la comunicación masiva son solo un segmento del gran espectro de necesidades (enfoque de los usos y gratificaciones -teoría funcionalista).

- Para la *Agenda Setting* los medios tienen efecto a largo plazo sobre el aspecto

cognoscitivo, no conductual (coincide con los funcionalistas). Pueden posicionar temas en series históricas de larga duración. Los mensajes se apoyan en elementos reiterativos para ser percibidos: a largo plazo coinciden el “menú” del medio y de las audiencias. El problema es de continuidad entre lo que los medios proponen y lo que las audiencias acogen según sus necesidades.

- Mc.Quayle divide en dos fases el proceso de comunicación de los medios masivos: producción (institucional) y de consumo. La relación entre las dos fases está mediatizada por otras instancias: los mensajes emitidos compiten con los demás mensajes de todo tipo que le llegan a la comunidad y que son, a su vez, diversas fuentes de satisfacción de necesidades. Producidos y emitidos los contenidos, el producto comunicativo cae en otras manos y su uso es potestativo de quienes lo recibieron.

- La discontinuidad entre estas fases de producción y consumo hace que la relación entre ambas se establezca sólo a largo plazo. Desde este parámetro Mc.Quayle separa los medios según su perfil (alto o bajo) de efectos.

Desde esta perspectiva general, queda sin piso la posibilidad de que los “administradores” de temas tengan la opción de *controlar* las acciones objetivas de la audiencia. No es comprobable que todo lo que se emite llegue tal cual al receptor. Además, éste tiene otros asuntos de qué ocuparse (por así decirlo), de tal manera que alguien con ansias de *manipular* a través de los medios lo máximo que lograría sería un efecto de *persuasión*, que sí es viable a largo plazo.

Esta última anotación se hace para evitar reduccionismos tendientes al arreglo del problema con la sola dedicación de determinado espacio o tiempo en los medios, para que como por arte de magia la realidad se transforme. No se puede ni supervalorar a los medios masivos ni subvalorar a sus públicos: los *medios* no pueden mantener un *control* de la opinión pública, solo pueden coadyuvar a su subsistencia y a su eficacia.

Herramientas para un proceso

Lo anterior da pie para el anuncio de dos últimas características de los medios masivos de comunicación, fundamentales como pilares de futuras estrategias para la búsqueda de una opinión pública:

- Los medios inciden en alguna medida en la opinión social, paso anterior a la opinión pública en su proceso de formación. Pero no son determinantes exclusivos de ésta.

- Sirven para que el ejercicio del poder sea más rápido, ágil y eficaz, con beneficios para mayores sectores de la población. Esto en el caso de que exista una opinión pública que de los medios se nutra para conocerse a sí misma y poder intervenir sin complejos ni limitaciones en las decisiones que le incumban

directamente, y con la condición de que su intervención sea tomada en cuenta para las resoluciones finales. Esto último hace parte del espacio que el Estado tenga destinado para este tipo de manifestaciones colectivas y define la mayor o menor efectividad de la opinión pública en el proceso democrático.

Opinión pública en Colombia

No es ningún descubrimiento: sociológica y antropológicamente hablando, Colombia es una gran colcha de retazos. El concepto de Nación se vive más como un anhelo poético que como realidad nacional. El factor aglutinante de su población, si alguno hay, no parece ser otro que la ubicación en la misma zona geográfica.

Cuando aparecen rasgos distintivos de una población como la diversidad de raíces étnicas y/o culturales, las escalas de valores disímiles, la aparición de elementos extraños a la tradición que se han superpuesto a ella, etc.; cuando se encuentran por doquier personas que ni conocen ni saben de la existencia de conglomerados humanos que comparten su mismo espacio geográfico, de sus más elementales costumbres y formas de supervivencia ciudadana; cuando todo esto ocurre se evidencia un estancamiento en el proceso de formación de opinión pública.

Así, no es aventurado afirmar que la opinión pública en Colombia aún no existe. Si no se quiere ser tan radical (y para ello habría que echar mano de elementos teóricos que acepten la opinión pública en su estado latente como válido para su existencia), habrá al menos que reconocer que el germen está, en tanto en cuanto existe una ciudadanía en potencialidad de despertar su opinión y llevarla a ser injerente en la definición de políticas públicas, pero que no se ha desarrollado y, por ende, espera todavía estadios y ejercicios evolutivos para llegar a fase de operación.

En cualquier caso, el factor común de los colombianos se diluye en un sinfín de intereses particulares o, en el mejor de los casos, de pequeños grupos que luchan eventual y mancomunadamente por defender sus intereses y tener el dominio sobre éstos. El desafío de la participación se reduce a un sálvese quien pueda y a la consecuente formación de reducidísimas elites con poder de decisión sobre asuntos que de todas maneras afectan, para bien o para mal, a la comunidad que no participa en el proceso.

Opacidad y acentuación de diferencias

Como país atomizado y con miles de intereses sociales (y no pocos personales), el conflicto es apenas un resultado. Agravado en las últimas décadas por las manifestaciones de violencia política que le han servido de marco y que ahondan las diferencias, dificultando su eventual resolución. Esa violencia, si bien no es más que la manifestación formal del problema de fondo, es factor inhibitor del posible proceso de cohesión ciudadana que contribuiría a resolverlo: la

aceptación y el manejo (hacia la superación negociada) del conflicto.

La opinión personal prevalece como fenómeno mayoritario en el proceso de conformación de opinión pública. Los avances históricos, como eventuales brotes de opinión social mayoritaria favorable a tal o cual posición política (proceso de paz o guerra antisubversiva a fondo, para citar dos tendencias alternadas en el último decenio) han obedecido más a ciclos de saturación de la comunidad frente a los hechos de violencia mismos, que a una labor facilitadora que en el papel de mediación le correspondería a los medios.

A este respecto, a manera de diagnóstico podría decirse que los colombianos no se ven fielmente reflejados en los medios a su alcance. Sus temas y agendas suelen corresponder más a criterios de *rating* que a las posiciones y tendencias culturales. Casi lo único que institucionalmente ha captado la atención general es la violencia y, para matizar, farándula y contenidos *light*. En síntesis: el papel de los medios, la verdad sea dicha, no es muy afortunado.

En cualquier caso, se mantiene el símil de los medios como espejos. El cuestionamiento sería de qué tipo de espejo se trata: ¿diáfano y ubicado en las coordenadas precisas y orientado en los ángulos adecuados, que permitan una visión completa y nítida del sujeto/objeto reflejado? ¿O tal vez desgastado u opaco, deformador de la imagen real? ¿nuestros medios coadyuvan a la integración de los grupos sociales? ¿o mientras unos tienen acceso, otros permanecen en el ostracismo o son mirados con morbo y por ello se muestra su realidad falseada en sus diferencias? Si es así, las mismas diferencias se acentúan, con el agravante del resentimiento entre un sector y otro: en lugar de generar opinión pública se fomenta la división.

Hora de construir el puente

Se impone la urgencia de una comunicación política con atención a nuevos temas: los procesos sociales determinantes, según su relevancia en un nuevo proceso de reconocimiento, que ha de crear el cimiento para una opinión pública operante: la integración de los grupos sociales es un principio de concertación. Un primer paso debe haber: por ejemplo, el avance hacia la identificación de los habitantes alrededor de conceptos vitales para superar el caos que impide el desarrollo pleno del proceso. Como arranque serviría la estructuración de la agenda informativa sobre contenidos afines a bases de democracia, paz y derechos, como elementos de convivencia nacional.

Es un proceso largo y, de pronto, hasta tortuoso, pero resolvería en el camino problemas como la superación de la idiotez útil de los medios (el servicio a unas elites políticas o económicas, por ejemplo). Cumpliendo el cometido inherente a su definición como medios sociales, los medios darían paso a una pedagogía política, nula actualmente en nuestro ámbito.

Para asumir este reto los medios (sus dirigentes) deben tener en cuenta que la empresa acometida de la comunicación política es una estructura que debe respetar niveles de lenguaje común, así como reglas pragmáticas, de decisión y de atención. El andamiaje para construir el puente que comunica a la comunidad con las esferas del poder político para interrelacionarlas, debe ser tan sólido como para evitar contratiempos o accidentes en el proceso. Sobre éste descansará el esfuerzo de todo un equipo de cada medio para darle forma a esta rama de la comunicación social.

Es menester definir muy bien los códigos de mediación que serán utilizados como base de este puente. Deben ser tan entendibles y tan enfocados al afán participativo que los marcos de referencia que se les brinden a cada comunidad a partir del relato de su propio diario acontecer, sirvan no solo como espejo de reconocimiento sino también como punto de partida para la ejecución de programas autogestionarios de beneficio general, con una demarcación clara de la función estatal y el punto de encuentro entre ésta y el desarrollo de dichos procesos.

La definición de políticas informativas que se funden en estos parámetros, en una cuidadosa selección de temas institucionales y en un énfasis en reglas de atención de tipo comunicativo y sociocultural, con buen cuidado de las psicológicas para no caer en extremos empalagosos, aseguran una adecuada utilización de la comunicación política y, por esa vía, una aproximación al ideal de la opinión pública. Pasando primero, eso sí, por una clara opinión personal y por una opinión social respetuosa de las individualidades y de las diferencias.

A este punto se llegará merced a una final coincidencia entre la agenda medial y los temas requeridos y aceptados por la audiencia. Esta coincidencia, a su vez, solo se logrará si los mensajes difundidos guardan continuidad con la esencia de los procesos ciudadanos. Esto es, si los productos comunicacionales reflejan lo que diariamente en realidad allí sucede, con todo y lo que ello implica de contextualización. En una frase: si los contenidos mediales tienen validez como forjadores de una imagen subjetiva de la ciudad lo más congruente posible con la vida que en ella se desarrolla.

Como se ve, es una cadena de aciertos la que se necesita para superar el estado de atomización social y transformarlo en uno nuevo de identificación, cohesión y participación. Cada una de las partes tiene su porción de responsabilidad y, teniendo en cuenta que el receptor es quien decide el uso que les da a los mensajes, el avance de cada escalón de este proceso atañe mayoritariamente a la comunidad misma, sin omitir que los medios en cualquier fase pueden servir de báculos que le impidan a ésta dar palos de ciego.

¿Cuál es el aporte de la comunidad? Problematizados los hechos gracias a una disposición colectiva, a la información proporcionada por los medios y al intercambio de opiniones que ésta debe suscitar, los pasos por seguir son la

confrontación de opiniones, las propuestas de solución y el acuerdo sobre la alternativa más viable para la solución de los problemas planteados. De ello, y de la difusión final del criterio admitido, depende la conformación de opinión pública.

Al Estado le corresponde abrir sus espacios, lo cual no se queda en mecanismos que le permitan a la ciudadanía escoger sobre la ejecución o no de tal o cual proyecto, ni se agota en el mero diálogo: aceptar la participación requiere una mentalidad que admita el reconocimiento de cada manifestación ciudadana y el fomento de una autogestión que no va en detrimento del poder estatal sino que, por el contrario, lo solidifica en sus bases democráticas. Escuchar y acatar en cada decisión las voces que se interesan por su desarrollo, es darle vía libre a la opinión pública. El resto es cuestión de coordinación logística y de voluntad permanente para mantener la iniciativa a este respecto.

Volviendo a los medios, es necesario que éstos asuman sus funciones como medios de comunicación social en toda la literalidad del término: ser puntos de encuentro entre grupos sociales (y entre éstos y el Estado, que podría considerarse un grupo más) a partir del intercambio de información. Los medios no pueden ser inferiores a los movimientos aislados que se les adelantan en una labor de concientización que les corresponde. La oportunidad para el despabilamiento es precisamente esa sensación permanente del fondo que siempre se toca pero nunca llega. No es cuestión de llegar al *democraterismo* como factor de distensión (temporal y solo psicológica) para los problemas nacionales. La apertura de los medios masivos de comunicación debe ser un paso meditado pero firme y sin retorno.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. Una reconstrucción del concepto de opinión pública. En: Revista Mexicana de Ciencias Sociales y Políticas, No. 130, octubre-diciembre de 1987. p. 97 - 128

Habermas, J. *Facticidad y Validez*. Madrid: Trotta, 1998

McQuayle, Denis. Introducción a las teorías de la comunicación de masas. Barcelona, Piados, 1985. 138 p.

Rivadeneira, Raúl. La opinión pública: análisis, estructuras y métodos para su estudio. México: Trillas, 1982.

Bedoya, Diego Alejandro y Obando, Luis David. Documentos varios: Espiral de violencia en Medellín, el turno es para las milicias (trabajo de grado, 1992); Hacia un conocimiento sobre la opinión pública (1991).

Sitios web relacionados

www.ciudadpolitica.com

www.monografias.com/trabajos16/mentalidades/mentalidades.shtml

www.onlineub.com/encuestas/archivos/como_es_el_estilo_K_segun_los_medios_de_comunicacion.pdf

http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/home.html

http://silacpo.com.ar/espanol/documento_comunicacion_democracia_e_internet_la_ciberpolitica_como_nuevo_ambito_de_estudio.htm

www.auroradechile.cl/newtenberg/681/article-3486.html

<http://www.auroradechile.cl/newtenberg/681/article-3499.html>

<http://www.ull.es/publicaciones/latina/aa2000vfe/136pedro.html>

<http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/anteriores/n18/18omportillo.html>