

El tratamiento del acuerdo por las libertades y en contra del Terrorismo en los Medios de Comunicación

The mass media treatment of the Agreement for Liberty and Against Terrorism

Óscar GARCÍA LUENGO

Universidad Complutense de Madrid
ogluengo@terra.es

Recibido: 5.03

Aprobado: 11.03

RESUMEN

Este trabajo de investigación analiza la capacidad de los medios de comunicación en general, y de la prensa escrita en concreto, en el complejo proceso de elaboración del orden del día político. El contexto donde cobra sentido la aplicación del cuerpo doctrinal de referencia, el de las teorías del *Agenda-Setting*, está circunscrito al conflicto del País Vasco. En definitiva, lo que se trata de verificar, tras la aplicación de una metodología escorada a planteamientos cuantitativos, es en qué medida el *Acuerdo por las Libertades y en contra del Terrorismo*, firmado por las dos fuerzas políticas principales en diciembre de 2000, fue la respuesta política a un estímulo mediático.

PALABRAS CLAVE: Agenda-Setting, Comunicación Política, Conflicto Vasco, Medios de Comunicación.

ABSTRACT

This study analyses the capacity of mass media in general, and particularly the press, in the complex process of setting the political priorities. The specific context where this theoretical framework of reference (*agenda-setting*) is employed is the Basque conflict. Moreover, after the application of quantitative methodology, the objective is to verify to what extent the *Treaty for Liberty and Against Terrorism*, signed by the two main Spanish political forces in December 2000, is the political result of a media stimulus.

KEY WORDS: Agenda-setting, Basque Conflict, Mass Media, Political Communication.

INTRODUCCIÓN

A comienzos del Siglo XXI, no existe ninguna duda sobre el altísimo grado de poder que los medios de comunicación han obtenido en las sociedades democráticas. Dichos medios juegan un papel esencial en el funcionamiento de las democracias contemporáneas, actuando en ocasiones como auténticos elementos determinantes del proceso político. En definitiva, parece que el impacto de los medios de comunicación en la política es tan inmenso, que ha cambiado la naturaleza específica y personal de ésta, no escapando el caso español de la huella que el mundo mediático ha dejado marcada en el panorama democrático.

Uno de los escenarios donde la incidencia política de los medios de comunicación se manifiesta con mayor intensidad, atañe al complejo proceso de toma de decisiones. Los mecanismos, tanto implícitos como explícitos, a través de los cuales se llegan a decisiones de carácter político, se han venido configurando como una constante en la investigación politológica. En este campo, los estudios se han centrado generalmente en lo que se ha coincidido en denominar «actores institucionales», esto es, actores que bajo un «estatuto» de reconocimiento por parte del sistema político han operado tradicionalmente en éste. Sin embargo, con la mutación que han sufrido los sistemas políticos en los últimos tiempos, otros «actores no-institucionales» han irrumpido en éstos participando en el proceso político, incluso con mayor efectividad que los propios actores institucionales. Este es el caso de los medios de comunicación de masas. Su acción incide de forma determinante en los procesos de decisión política, llegando en ocasiones a subyugar el papel de los actores legitimados democráticamente para ello.

En esta línea es donde toma forma el principal objetivo de este estudio. Éste se vincula con probar la presencia de una rotunda influencia de los medios de comunicación social en el proceso de decisión política en general, y en sus fases iniciales más concretamente. Para ello, se ha adoptado como herramienta metodológica básica el estudio de caso, concretado en el *Acuerdo por las Libertades y contra el Terrorismo*, firmado por las dos fuerzas políticas principales, *Partido Popular* —PP— y *Partido Socialista* —PSOE—, en diciembre de 2000. Por lo tanto, la formulación de la hipótesis de trabajo se articula del siguiente modo: ¿en qué medida la firma de este acuerdo responde a la intervención política causada por una presión de los medios de comunicación?

En lo que concierne a la estructura que se va a seguir para el desarrollo de la investigación, la primera parte tendrá una dedicación exclusiva a la exposición del estado de la cuestión en lo que a aspectos de carácter teórico se refiere. En la segunda parte, se procederá al examen del estudio de caso para la verificación o la falsación de la hipótesis de partida.

LA TEORÍA DEL AGENDA-SETTING

Las tendencias que se han consolidado en las últimas décadas, especialmente intensas en el final de siglo, parecen demostrar la asonancia que existe entre las declaraciones normativas y la realidad o, si se quiere, el «deber ser» y el «ser». Los partidos han dejado de monopolizar el proceso político, no sólo en beneficio de otros actores políticos como sindicatos, patronales o nuevos y viejos movimientos sociales, que han ido adquiriendo creciente protagonismo político, sino también de un nuevo actor político: los medios de comunicación. Éstos se han configurado como verdaderos actores políticos en términos eastonianos, operando no sólo en la vertiente *input* del proceso político, sino también en la corriente *output* del mismo. Hoy, el papel de los medios de comunicación en política es más determinante que nunca.

Entre las múltiples mutaciones que ha provocado la irrupción de los medios de comunicación en el proceso político —cambio de las reglas del juego democrático, transformaciones en la legitimidad de los representantes, conversión de la acción política en reacción, entre otras—, destaca substancialmente una que involucra a los partidos políticos y el tradicional papel que éstos han cubierto. El desarrollo de la comunicación política como disciplina ha puesto de manifiesto esta transfiguración a la que nos referimos, la cual está vinculada al proceso de establecimiento de la agenda política. Tradicionalmente han sido los partidos políticos los encargados institucionales de determinar el contenido del orden del día público, conforme a su sensibilidad hacia las demandas de la sociedad civil (*receptiveness*). Sin embargo, en las últimas décadas se ha venido reforzando la teoría del denominado *agenda-setting*, la cual revela la incidencia de los medios de comunicación de masas en este complejo proceso.

Bernard C. Cohen, resume en una sola frase la facultad especial de los medios para orientar a los ciudadanos en relación con los asuntos a los que deben dotar de una particular relevancia; «*la prensa es sig-*

nificativamente más que un proveedor de información y opinión. Quizá en la mayoría de las ocasiones, no tiene éxito diciendo a la gente qué ha de pensar, pero tiene un éxito asombroso diciendo a sus lectores sobre qué han de pensar» (1963: 13). De modo genérico, la teoría del *agenda-setting* mantiene que la forma en que las personas ven el mundo está influida de una manera directa y cuantificable por los medios de comunicación social. Si bien es cierto que los procesos sociales en general no son monocausales, no constituyendo el proceso de fijación del orden temático una excepción en este sentido, más de treinta años de investigación y más de doscientos estudios sobre el asunto han demostrado que los medios de difusión ejercen una influencia inmensa en el citado proceso. Esta materia ha tomado cuerpo como disciplina autónoma de estudio dentro del campo más amplio de la comunicación política, bajo el nombre de la «Teoría del Agenda-Setting».

DEFINICIÓN

En palabras de uno de los autores más considerados en la disciplina bajo examen, Maxwell McCombs, el término *agenda-setting* procede de la «noción de que los *mass media* son capaces de transferir la relevancia de una noticia en su agenda a la de la sociedad» (Bryant y Zillmann, 1996: 16-17). En este sentido, se podría entender por *agenda-setting* la capacidad de los medios de comunicación de masas para dirigir la atención pública hacia ciertas cuestiones particulares y, en consecuencia, para establecer el orden del día político. Específicamente sobre este desempeño de los *media*, Kurt Lang y Gladys Lang (Protest y McCombs, 1991: 18) aseguran que:

«Los medios de comunicación fuerzan la atención hacia asuntos determinados. Ellos construyen las imágenes públicas de las figuras políticas. Ellos presentan constantemente objetos sugiriendo a los individuos sobre qué deberían pensar, sobre qué deberían saber, y hacia qué deberían tener sentimientos».

Por lo tanto, la teoría del *agenda-setting* pone de manifiesto la existencia de una relación positiva entre lo que acentúan los medios de comunicación social en general, y lo que los ciudadanos llegan a estimar como urgente o, en otras palabras, subrayan la «relación entre el énfasis de los medios de comunicación y lo que los miembros de la audiencia vienen a considerar como importante» (Sanders y Nimmo, 1981: 126).

McCombs y Shaw (Graber, 1986: 89) enfatizan el carácter relacional y causal del proceso de *agenda-setting*. Por un lado, aseguran que es relacional en tanto que especifica una intensa conexión positiva entre la atención selectiva de la comunicación masiva y la relevancia de estos asuntos para los individuos del público. Por otro lado, establecen su signo casual en la medida en que el aumento de la relevancia de una cuestión en los medios de comunicación causa la distinción de ese mismo tema entre el público.

En otro sentido, Shaw y Martín (1992: 903) destacan que la habilidad de los medios no reside tanto en provocar acuerdo sobre los asuntos resaltados mediáticamente, sino en simplemente provocar discusión y diálogo. Claro que cuando estamos hablando de la repercusión pública que proyecta este proceso, ese «simplemente» podría calificarse como un eufemismo.

ORÍGENES DE LA TEORÍA

Cualquier intento de sistematizar todo lo realizado en torno al concepto de *agenda-setting* con el objeto de plantear el estado de la cuestión, ha de remontarse obligatoriamente a la contribución de Walter Lippmann; podríamos decir que el fundamento intelectual de la teoría se encuentra en su obra «*Public Opinion*» de 1922. A grandes rasgos, lo que se planteaba hace ya casi ochenta años es la importancia del modo en que los individuos fabrican sus imágenes sobre el mundo exterior. Éste es tan complejo que las personas no pueden construirse una idea de él a menos que exista un mediador que seleccione y organice todo este proceso. El papel que asumen los *media* en todo esto es claro; nos señalan aquellos acontecimientos a los que debemos dotar una mayor relevancia. Sin embargo, la importancia que adquieren los medios no acaba aquí. Otra de las funciones que aparecen subrayadas es la relativa al rol de traductor del lenguaje del discurso político.

De esta forma, llegamos al núcleo donde descansa nuestro objeto de estudio, el *agenda-setting*. Estos dos roles, el de indicar y el de traducir, componen las dos dimensiones básicas de estas teorías. Sin embargo hemos de esperar hasta 1972 para encontrar la primera alusión al término, que será en los primeros estudios que realizan McCombs y Shaw.

ESTUDIOS MÁS RELEVANTES

Aunque en la actualidad la teoría del establecimiento de la agenda se extiende a casi todos los

campos que se encuentran vinculados a la actividad de los medios de comunicación, originalmente éstos surgieron de estudios enmarcados en la comunicación política, más concretamente de los resultados de investigaciones relacionadas con la influencia de las campañas electorales en la conducta política.

McCombs y Shaw llevaron a cabo en 1968 el primer estudio de carácter empírico que planteaba la potencialidad de los medios para dirigir la atención pública hacia aspectos concretos. Durante las elecciones presidenciales norteamericanas celebradas este año, estos autores efectuaron un estudio de opinión entre los votantes indecisos¹ de Chapel Hill, North Carolina. El procedimiento que emplearon consistía en preguntar a los sujetos, mediante un cuestionario, cuáles eran los asuntos que más preocupación les infundían. Tras recoger esta información, se procedió a comparar sus respuestas con categorías abstraídas del análisis de contenido de periódicos y programas de televisión. La evidencia empírica resultante de todo este estudio indicaba que los medios ejercieron un poderoso impacto sobre las percepciones de los votantes; la correlación entre la importancia que un tema adopta en la agenda de los medios y la importancia percibida, no sólo era positiva, sino que era superior a 0.9:

«De 24 pruebas realizadas, 18 favorecieron claramente la función del establecimiento de la agenda, demostrando que la agenda de los electores se parecía más a la de los medios de comunicación que, por ejemplo, a la establecida por los partidos políticos» (D'Adamo, García Beaudoux y Freidemberg, 2000: 210).

La importancia de este estudio radica en que por primera vez, dentro de esta disciplina que se estaba gestando en el seno de la comunicación política, se realizaba un estudio riguroso de carácter empírico cuyos resultados proyectaban el alcance de los medios en relación con la orientación de la atención del público hacia determinados objetos o cuestiones de la escena político-social, y la influencia mediática en el proceso de asignación de relevancia que cada individuo concede a cada cuestión. Asimismo, *«este estudio inicial también estableció de forma rotunda la viabilidad del concepto de agenda-setting, un modelo limitado de efectos mediáticos frente al concepto de percep-*

ción selectiva»(Bryant y Zillmann, 1996: 18).

Sin embargo, el estudio realizado sobre los votantes indecisos de Chapel Hill tenía algunas deficiencias, que fueron incluso reconocidas por sus propios autores años después. Las carencias están relacionadas con la causalidad; el propio McCombs reconoce que las *«correlaciones por sí solas no establecen aserción causal de que los medios informativos influyen en el agenda-setting público»*(Bryant y Zillmann, 1996: 18).

Estas lagunas son rechazadas por Funkhouser (Protess y McCombs, 1991: 35-41) unos años más tarde, quien aporta nuevas evidencias que vienen a reforzar el concepto en gestación. El estudio de este autor reunió tres factores clave: la opinión pública, manifestada a través de la encuesta sobre cuál era el problema más importante que afectaba a la nación; la cobertura de noticias, determinada por un análisis de contenido de *Time*, *Newsweek* y *US News & World Report*; los indicadores estadísticos disponibles en *Statistical Abstracts of The United States* que mostraran la tendencia real de los asuntos. De esta forma, se tenían en cuenta tanto la percepción ciudadana, como la cobertura mediática, y la realidad. La correspondencia sustancial entre la opinión pública y la cobertura de noticias quedó patente de nuevo. Sin embargo, se encontró una escasa correspondencia entre uno de los asuntos con los «indicadores de realidad».

Más recientemente, la capacidad mediática para imponer su repertorio de prioridades en la agenda pública ha sido también corroborada por estudios de carácter experimental. Éstos, cuya principal característica es la de crear situaciones de laboratorio comparables a grupos de control, fueron realizados por Iyenagar y Kinder en 1987. Tras someter a los participantes a la proyección de una serie de noticiarios manipulados para resaltar ciertos aspectos, se comprobaron claros «síntomas» de *agenda-setting*, puesto que se percibieron como más importantes las cuestiones subrayadas en las versiones experimentales de los boletines informativos.

Sin embargo, en palabras de uno de los expertos más autorizados en materia de *agenda-setting*, tenemos que esperar hasta 1990 para encontrarnos con la más completa y rigurosa investigación en esta disciplina. Brossius y Kepplinger (1990: 183-211) compararon durante un año entero los contenidos de los programas de noticias más representativos de la televisión de Alemania Occidental

¹ Como el propio Maxwell McCombs reconoce, se parte de la base de que cualquier impacto procedente de los medios informativos se podrían medir seguramente mejor entre los votantes indecisos.

con estudios de opinión semanales, que preguntaban a los ciudadanos sobre los asuntos concebidos como más importantes. Se encontraron otra vez importantes efectos de establecimiento de la agenda en cinco aspectos. Sin embargo, en otros no se podía percibir este resultado. Como consecuencia de esto, se puede argumentar que, como a primera vista parece obvio, la agenda política no es construida de forma exclusiva por los medios de comunicación.

El último lugar, otro estudio que a mi juicio merece una especial mención es el realizado por Zhu (1992: 825-836). En su investigación presenta una idea más o menos discutida dentro de las teorías del *agenda-setting*, pero dotando su argumentación de cierta evidencia empírica; el proceso de establecimiento de la agenda pública se rige por mecanismos de suma cero. Esto implica que la orientación ciudadana hacia una cuestión concreta depende en cierto modo de la importancia que revistan otros asuntos que estén siendo cubiertos mediáticamente en ese mismo instante. En palabras de Zhu la concepción del *agenda-setting* como un juego de suma cero pone de manifiesto una contradicción fundamental de la democracia pluralista; «la gran cantidad de asuntos que están siendo resaltados por un lado y la limitada capacidad de retenerlos que muestra la agenda pública por otro lado» (Zhu, 1992: 825). En conclusión,

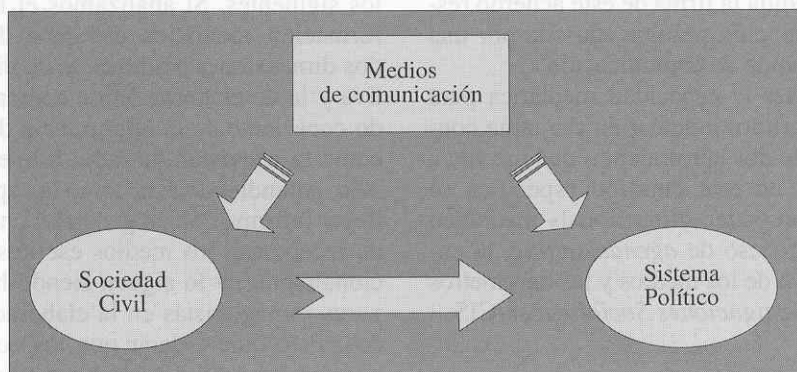
la incorporación de cualquier cuestión a la agenda pública se produce a costa de la eliminación de otro tema.

En definitiva, la creciente proliferación de este tipo de estudios desde finales de los sesenta, madura una serie de conclusiones; los datos de las investigaciones en este campo ponen de manifiesto correlaciones positivas entre la cobertura intensiva de ciertos asuntos por parte de los medios y la posición de significativa importancia que estos mismos temas ocupan en las jerarquías elaboradas por el público.

RESULTADOS

Después de haber presentado las principales aportaciones de las teorías de *Agenda-Setting*, la capacidad de los medios para imponer sus inclinaciones con respecto a determinados asuntos parece quedar fuera de toda duda. A pesar de esto, la dirección de influencia entre lo social, lo político y lo mediático no parece dejar verse con una claridad meridiana. En esta línea, se puede argumentar que las prioritizaciones de los medios actúan en una doble dirección; por un lado, inciden claramente en las agendas del público, y a su vez tienen una gran influencia en el orden del día político por una doble presión. Esta relación podría representarse de la siguiente forma:

Figura 1.



EL ACUERDO POR LAS LIBERTADES Y CONTRA EL TERRORISMO

Tras haber bosquejado los principales aspectos de carácter teórico relacionados con el asunto bajo análisis, en las siguientes líneas se presentará la parte empírica del estudio, cuyo objetivo funda-

mental es el de dotar de validez científica a todo lo apuntado con anterioridad.

En lo que se refiere al marco metodológico, probablemente la combinación de la vertiente cuantitativa con la cualitativa sería lo más fructuoso, pero dados los objetivos, la investigación se ha visto escorada hacia planteamientos más cuantitativos. Asimismo, de-

bemos destacar la elección del «estudio de caso» como la principal herramienta para controlar la validez de la hipótesis planteada. Más concretamente, se trata de estudiar con detenimiento un caso delimitado que nos permita conocer si realmente se produce esa presión mediática de la que venimos hablando, esto es, que el sistema político en general absorba como *input* un aspecto que ha sido planteado por los medios, normalmente a través de los partidos políticos, los cuales han adoptado dicha prioridad en sus agendas.

Como adelantábamos, el estudio de caso concreto que he elegido es la firma del pacto antiterrorista (*Acuerdo por las Libertades y Contra el Terrorismo*) por parte del PSOE y del PP, el día ocho de diciembre de 2000. Como se sabe, el único problema pendiente en la consolidación de la democracia en España es la convivencia de identidades nacionales plurales, para la cual no se ha encontrado aún acomodo. En este sentido, uno de los asuntos que tiene más relevancia en el panorama nacional tiene que ver con el País Vasco en general, y más concretamente con la solución pacífica del conflicto nacionalista.

Por lo tanto, a modo de organizar nuestra investigación, parece adecuado plantear de manera más concreta nuestra hipótesis de trabajo. Ésta toma forma alrededor de una serie de reflexiones en un terreno concreto; Los medios de comunicación llegan a sustituir el papel que tradicionalmente han venido a desempeñar las organizaciones partidistas en los sistemas políticos, más concretamente, el rol de formular las prioridades públicas y colocarlas en la cúspide de la agenda política. Por lo tanto, ¿en qué medida la firma de este acuerdo responde a la intervención política causada por una presión de los medios de comunicación?

¿Cómo examinar la capacidad mediática para presionar a los partidos a actuar en ese tema concreto? He utilizado dos herramientas que me van a permitir saber si en esta cuestión específica se puede hablar de un poder «direccional» mediático en el complejo proceso de *agenda-setting*, la cobertura informativa de los medios y los barómetros del *Centro de Investigaciones Sociológicas-CIS*.

COBERTURA INFORMATIVA DE LOS MEDIOS

--- En primer lugar, el indicador principal para medir la presión citada tiene que ver con la informa-

ción publicada en los medios en general. Sin embargo, la investigación se ha centrado en el análisis de un medio específico, esto es, de la prensa escrita.

¿Qué criterios justifican reducir el estudio a la cuantificación de únicamente los medios impresos? Por un lado, sostengo, coincidiendo con otros expertos en comunicación política, el papel protagonista de los medios escritos, especialmente en el campo del *agenda-setting*. En general, se puede decir que la prensa escrita ha mantenido una posición capital durante muchos años, actuando como vigilante y proporcionando información. Es importante también señalar que a diferencia de otro tipo de medios, en la prensa escrita las noticias y sus implicaciones no son simplemente presentadas al público, sino que también son analizadas, criticadas e interpretadas desde distintos puntos de vista. Los periódicos han mantenido asimismo una importancia cardinal en «*proveer información detallada al público, como programas electorales de diferentes partidos, como análisis cuantitativos en materia de desarrollo económico, como explicaciones y justificaciones de determinadas políticas públicas, y como antecedentes básicos en el campo de los desarrollos sociales*» (Van Dusseldorp, 1999). Por lo tanto, tenemos argumentos suficientes para razonar que los medios escritos son los más influyentes a la hora de crear opinión pública. Los razonamientos que apoyan este parecer frente a otros que defienden el protagonismo de otros medios como la televisión² son los siguientes. Si analizamos el mundo de la información mediática debemos diferenciar entre dos dimensiones distintas, la de difusión informativa y la de elaboración de contenidos. Aun siendo consciente de la importancia de otros soportes como la televisión, la radio o Internet, en la difusión, entendiéndola como la capacidad de hacer llegar información en general a un número masivo de receptores, los medios escritos han sido tradicionalmente, y lo siguen siendo hoy día, los mayores protagonistas en la elaboración de contenidos. Esto quiere decir que los contenidos de los que se nutren el resto de los medios resultan en la mayoría de los casos de los provistos desde la prensa. En el caso español, rara es la cadena de televisión o de radio que practica periodismo de investigación. La alusión continua a información

² Uno de los autores que destaca con más entusiasmo la trascendencia de la televisión en la vida pública frente a otros medios es Giovanni SARTORI (1998): *Homo Videns. La Sociedad Teledirigida*, Madrid, Alianza.

publicada por medios escritos es una constante en los medios televisivos y radiofónicos; «la prensa escrita [...], ha acabado por ser el instrumento mediático de mayor incidencia [...], más allá de la inmediatez del fenómeno televisivo, que es más visto pero es menos incisivo» (Alcover Ibáñez y Simón Lancis, 2001). Además, cabe destacar en este sentido el impacto de las portadas de los periódicos. Éstas son presentadas en los noticieros a diario, además de estar expuestas durante todo el día en todos los kioscos, a los cuales se acercan millones de ciudadanos diariamente. En definitiva, podemos decir que es cierto que «el periódico fija la opinión» (Colomé, 2001: 52) aunque el impacto se encuentre en otros medios.

Por otro lado, los efectos de la cobertura realizada por el resto de los medios (televisión, radio, o, incluso, Internet) queda reflejada de algún modo u otro en los barómetros regulares del CIS, nuestra segunda herramienta. De esta forma, podemos controlar relativamente el impacto de otros medios diferentes a la prensa, y centrar el estudio de campo exclusivamente sobre los medios escritos.

Una vez justificado que nuestro análisis se va a concentrar en los medios escritos, los cuales consideramos como los más influyentes, al menos como difusores de contenidos, cabe plantearse varias cuestiones: ¿Sobre qué medios vamos a condensar nuestro trabajo de campo? ¿Qué criterios vamos a usar para justificar nuestra «muestra»?

La muestra de medios que vamos a analizar está dividida en dos ámbitos, prensa nacional, y prensa regional, concretamente vasca. El criterio principal que he usado para decidir qué periódicos in-

troducir en el estudio, es el referido a la difusión y audiencia.

Atendiendo al indicador propuesto por la Oficina de Justificación de la Difusión —OJD³—, los periódicos de mayor difusión en el ámbito nacional, excluyendo la prensa deportiva, son *El País*, *El Mundo del Siglo XXI* y el *ABC*. Dado que el problema se concentra en una región concreta del Estado español, aunque afecte a la totalidad de éste, me pareció conveniente introducir prensa regional, en este caso vasca, la cual goza en muchos casos de mayores índices de audiencias en esos territorios que la nacional. De aquí la necesidad de introducir *El Correo Español* y el *Diario Deia* en la investigación, puesto que esto además nos puede permitir establecer alguna conclusión tras examinar en términos comparativos la prensa editada en Madrid con la editada en el País Vasco.

¿Cómo se ha dispuesto el trabajo de campo? ¿Qué variables se han tomado para ello? ¿Puede conducir a errores la interpretación de la información obtenida en bruto? ¿Se presenta la necesidad de procesar los datos obtenidos de alguna u otra forma?

En referencia a la recogida de la información se determinó el siguiente sistema. Dado que la firma del acuerdo antiterrorista se produjo al final de la primera semana de diciembre de 2000, se rastreó la prensa de las 10 semanas anteriores, lo que supone octubre, noviembre y parte de diciembre. Por lo tanto, la recogida de la información se agrupó por semanas naturales. Debemos matizar a este respecto que la última semana analizada, la que comprende los días cuatro al diez de diciembre,

Tabla 1

Promedio de difusión de la prensa en España

	1997	1998	1999	2000
El País	413.543	440.678	450.176	435.433
El Mundo	260.616	284.519	272.299	285.303
ABC	303.019	301.054	302.103	293.053
El Correo	135.811	133.014	133.032	132.435
DEIA	94.102	93.553	95.031	94.316

Fuente: Oficina de justificación de la difusión —OID—⁴.

³ La OJD es una organización cuyo objetivo es obtener y facilitar información útil y puntual de la difusión y distribución de las publicaciones periódicas.

⁴ Datos del Centro de Investigaciones Sociológicas —CIS—: Estudios 2398, 2400, 2402 y 2405, en <http://www.cis.es>.

tiene apartado el último día del cómputo total de la semana. La razón principal que justifica esta decisión atañe a que es el día nueve cuando aparece publicada la firma del pacto. Dado que nosotros queremos explorar la presión precedente de los medios, lo publicado con posterioridad ha sido considerado irrelevante a efectos de consecución de los objetivos planteados.

¿Qué parte de los periódicos fue el centro de nuestro análisis? Bien, en primer lugar es necesario establecer que se optó por la diferenciación analítica entre información (escrita y gráfica) y opinión.

1. La primera de ella, la información, se cuantificó sobre las portadas de cada edición. De esta forma, se contaron el número de titulares que aparecían en la primera página relacionados con el conflicto vasco. Además, parecía conveniente diferenciar asimismo entre información de carácter estrictamente político e información de lo que podrían denominarse acontecimientos *judiciales-policiales*. La primera información, la de corte político, estaría relacionada con las actuaciones de la élite política en general; comparecencias de políticos, declaraciones, manifestaciones, homenajes, premios a personajes involucrados, condenas de acciones terroristas, etc. Los sucesos de carácter judicial-policial estarían circunscritos básicamente a detenciones, atentados, acciones enmarcadas en la denominada *Kale Borroka*, procesos judiciales, sentencias en firme, esclarecimientos de hechos por investigaciones policiales, extorsión terrorista de cualquier naturaleza, etc. Como se explicará con más detalle posteriormente, se ha considerado que este último grupo de noticias podrían distorsionar los resultados finales; por lo que se procedió a contabilizarlo a parte.

Como adelantaba, también se dispuso la medición de las fotografías en portada relacionadas con el conflicto, lo cual podría implicar una presión mediática añadida al reforzar el texto con imágenes que llamarían la atención a los lectores sobre lo escrito alrededor de la fotografía en cuestión.

2. El cómputo de la opinión fue el resultante del número de editoriales relacionadas directamente con el asunto vasco, esto es, de los textos que marcaron la opinión del propio periódico (línea editorial) que no quedan firmados por su autor. Por motivos de operati-

vidad y de limitaciones temporales, se apartó del análisis la cuantificación de los artículos y columnas de opinión firmados por sus respectivos autores.

Como puede comprobarse, se ha tratado de evitar el análisis de contenido, proponiendo un trabajo de campo estrictamente cuantitativo. Una evaluación de la información procesada apartaría la metodología de los propios objetivos perseguidos en esta investigación. En este sentido, ha de destacarse que la introducción de análisis de contenido puede ser muy interesante, pero en otros campos como el de la búsqueda de diferencias de coberturas entre periódicos de distinto signo.

Una vez recogido el grueso de la información y realizada una primera toma de contacto con las cifras obtenidas, parecía necesario procesar éstos de alguna u otra forma para apartar los efectos de otras variables perturbadoras de los resultados finales. ¿Cómo se justifica la aplicación de procedimientos para «depurar» la información obtenida? Realmente, lo que buscamos es la proliferación de información acerca del conflicto vasco como cuestión política en general en la prensa, tanto nacional como vasca, para demostrar de alguna manera que el aumento de la cobertura mediática sobre este asunto provoca que éste se configure como prioritario en la agenda política del país. En esta línea, defiendo la utilidad de tener en cuenta a estos efectos la información publicada en torno a detenciones, procesos judiciales abiertos, sentencias en firme, atentados, o intentos de asesinato, clasificada en el apartado de información *«policial-judicial»*. Ésta ha de ser necesariamente apartada de nuestro análisis final. Desde la perspectiva que sostengo, esta información se hubiera visto publicada de cualquier modo, por ejemplo en calidad de sucesos de alteración del orden. Lo que buscamos es la información y la opinión de carácter estrictamente político. Aquella que se ubica deliberadamente en las páginas de los periódicos con el objeto de apuntar desde los medios las prioridades a las que tienen que hacer frente el sistema político. De este modo, he tenido en cuenta la «interconexión» de la información dado que un atentado provoca información, tanto gráfica como escrita, así como opinión. Por ello, he visto necesario procesar las cifras en bruto para apartar posibles distorsiones introducidas por la propia inercia del periodismo, y que se constituyen como una variable perturbadora en toda regla. El cálculo de lo que podríamos de-

nominar «coeficiente separador» (cs) podría quedar definido por esta fórmula, y se calcularía para cada una de las semanas:

$$n.^{\circ} \text{ de titulares de corte políticos} - n.^{\circ} \text{ de titulares de corte policiales-judiciales} = cs$$

Esta es la forma en la que quedaría definido el procedimiento matemático propuesto para evitar alteraciones provocadas por otras variables en la interpretación de las cifras, relativas a información.

Sin embargo, estas operaciones propuestas hasta el momento no tienen en cuenta la totalidad de los elementos configuradores de las portadas. En otras palabras, apartan la dimensión gráfica, las fotografías, del estudio. Por ello, veo adecuado sumarle el número de fotografías aparecidas en portada a la cifra obtenida tras la operación anterior, esto es, al «coeficiente separador».

$$cs + n.^{\circ} \text{ de fotografías en portada} = x$$

De esta forma, mi estimación sobre toda la información de portada de carácter política en el periodo de referencia, tanto escrita como gráfica, quedaría representada de la siguiente forma:

Teniendo en cuenta todos estos datos, podemos pasar a realizar una primera aproximación. Ciertamente, en las diez semanas precedentes podemos comprobar la numerosa cobertura que recibe el conflicto vasco en los periódicos, la cual es sensiblemente superior en las primeras cinco semanas en los diarios vascos y *El Mundo*. Pero, si nos concentramos en el mes anterior a la firma del pacto, podemos ver como la información de portada relativa al conflicto en Euskadi de cada uno de los diarios que conforman nuestra muestra aumenta progresivamente.

Figura 2. Información de portada procesada

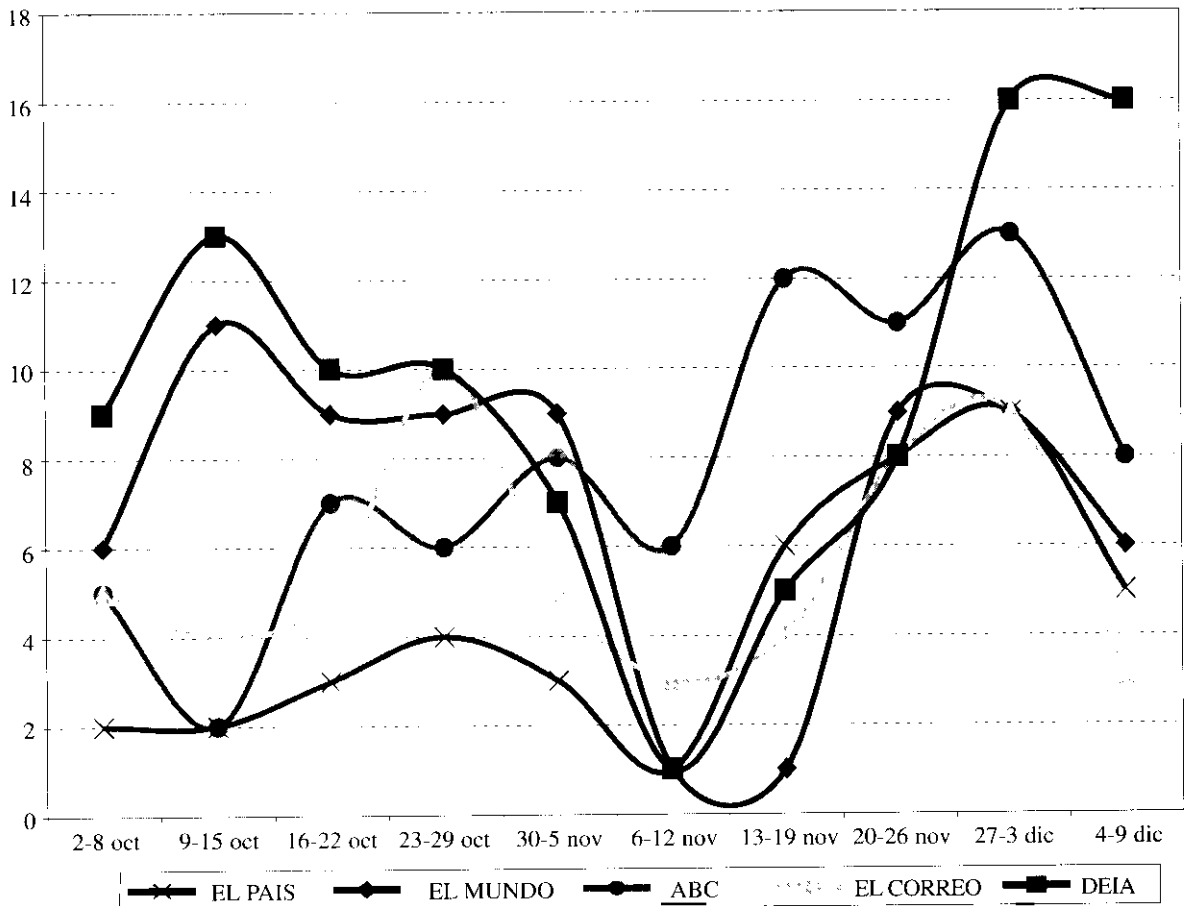
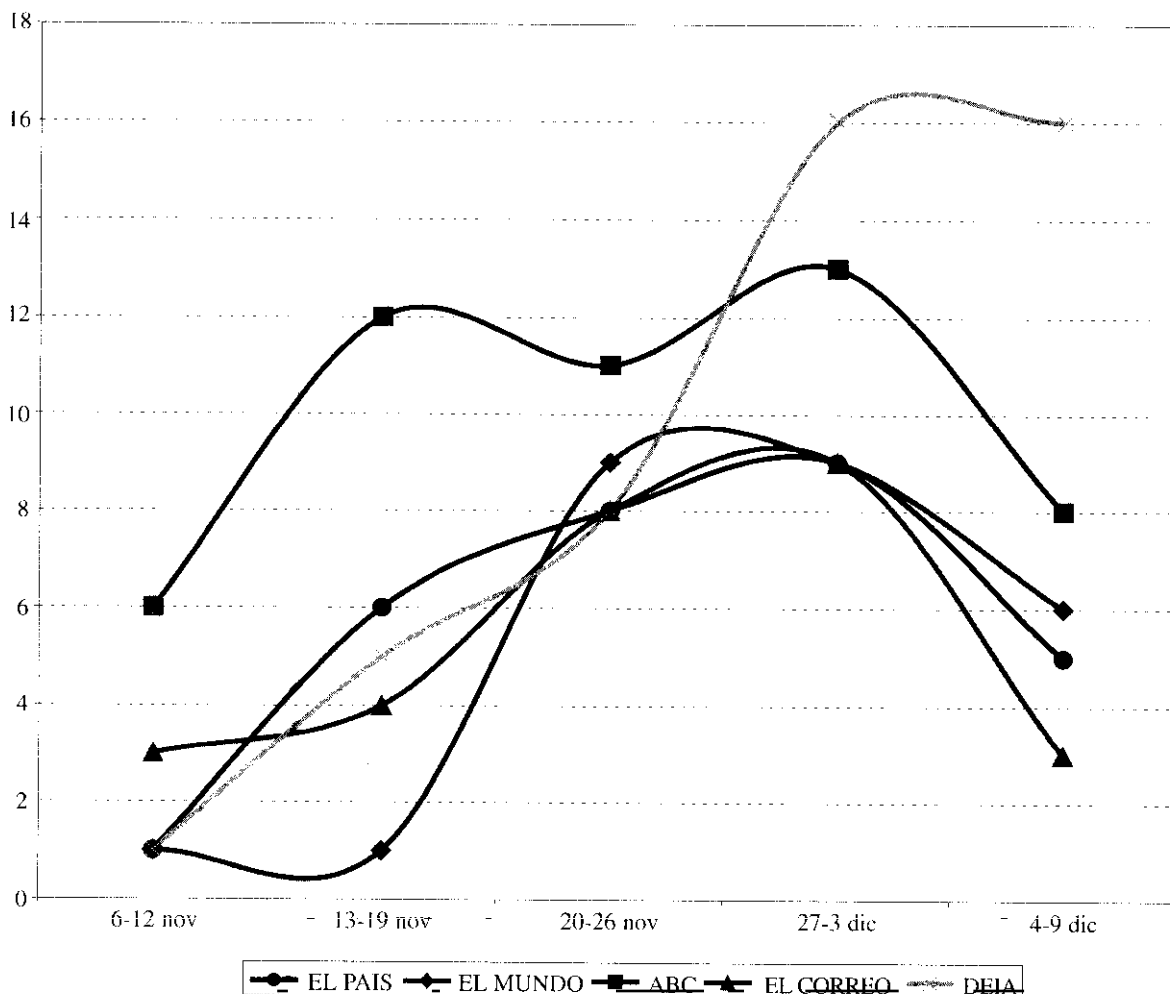


Figura 3. Portadas procesadas (último mes)



A la luz de los datos reflejados en esta última gráfica, puede hablarse en este último mes de una creciente presión mediática sobre el sistema político en términos generales. Esta influencia queda proyectada a través de la progresiva cobertura informativa sobre la cuestión vasca, insisto, desde presupuestos cuantitativos. Desde el prisma de la investigación propuesta es irrelevante conocer en qué dirección se produce esta presión; con los datos obtenidos no se puede afirmar la existencia de la imposición de los periódicos para actuar en uno u. otro sentido con relación a la cuestión vasca, algo que tendría que determinarse tras un exhaustivo análisis de contenido. Por consiguiente, la creciente información gráfica y escrita en las portadas de los periódicos que conforman nuestra muestra bajo examen, puede interpretarse como una manifestación de la función de *agenda-setting* que vie-

ne a desempeñar los medios de comunicación en general en nuestros sistemas políticos, y que incide en la pérdida del protagonismo de los partidos en beneficio de estos nuevos actores políticos.

Sin embargo cabe preguntarse aún por el descenso de este tipo de información en algunas fechas. ¿Qué factores podrían incidir en la caída del número de noticias referentes a Euskadi en portada en algunas semanas bajo análisis con respecto a la anterior?

En primer lugar, la presión mediática sobre cualquier tema no tiene por qué ser lineal necesariamente. Esta sería la respuesta más sencilla y resultante del sentido común.

En segundo lugar, podemos hablar de una respuesta más detallada y elaborada proveniente de nuestro marco teórico de referencia, la teoría del *agenda-setting*. En este sentido, como veníamos

adelantando en apartados precedentes, existe una explicación sobre esta cuestión cuya particularidad reside en la concepción de la teoría del *agenda-setting* como «juego de suma cero». Esta visión, muy bien reflejada por Jian-Hua Zhu (1992), viene a establecer la limitada capacidad de la agenda pública para mantener en su seno simultáneamente varios asuntos de relativa importancia. Por lo tanto, la idea principal de esta perspectiva es la competición que se produce entre los diferentes *issues*. De esta forma, la incorporación de un tema en la agenda de los medios, se hace necesariamente a costa del sacrificio de otro. Por ello, encontramos una gran aplicabilidad de esta teoría para explicar el descenso de información relativa a Euskadi. Ahora bien, acomodando esta teoría a nuestro marco empírico, ¿Qué asuntos ocurridos en este mismo periodo podrían desviar la atención del conflicto vasco?

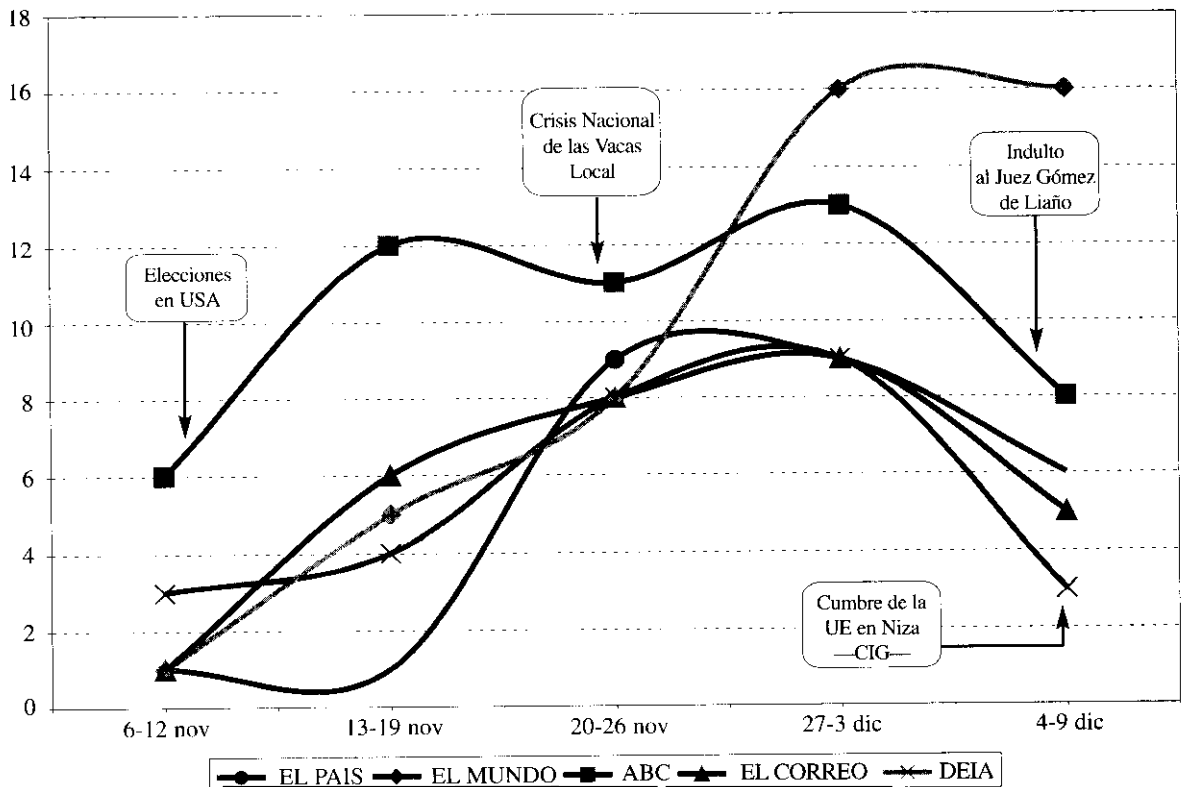
Sin duda alguna, tanto las polémicas elecciones presidenciales en Estados Unidos, como la aparición del primer caso del mal de las vacas locas en España o el indulto brindado por el gobierno al

juez Gómez de Liaño, son asuntos de gran relevancia pública. Éstos incidieron innegablemente en la pérdida de protagonismo del conflicto vasco en determinado momento, aunque bien es cierto que estas y otras cuestiones quedaron lejos de apartar este gran problema de la democracia española de la agenda mediática, social y pública.

En cuanto a la opinión como categoría analítica diferenciada parece adecuado hacer algunas consideraciones. Después de la recogida de datos y de su posterior análisis, ésta, expresada a través de las editoriales, se presenta como relativamente ineficaz para dotar de validez nuestra hipótesis de trabajo. Por lo tanto, la dimensión que configura el estudio de la opinión parece quedar apartada de la investigación por varias razones.

En primer lugar, la función de *agenda-setting* de la prensa parece no verse especialmente proyectada mediante las editoriales a causa del reducido espacio que queda destinado a esta sección. Si ponemos en comparación éstas con las portadas, en las que cabe un número bastante mayor de cuestiones diferentes, comprobamos la relativa in-

Figura 4. Portadas procesadas (último mes)



suficiencia de esta forma periodística de opinión en el establecimiento del orden del día político.

En segundo lugar y vinculado al primer punto, las editoriales son mucho más vulnerables y sensibles a la efectividad del concepto de *agenda-setting* como juego de suma cero esbozado anteriormente. Además, este aspecto se puede comprobar especialmente en un periodo de particularidad convulsión o agitación informativa como es el que precede a la firma del pacto antiterrorista en cuestión. Asuntos como la insurrección contra Milosevic, la reanimación del conflicto en Oriente Medio, las movilizaciones como consecuencia de la subida de los combustibles, la crisis política en Perú, la controvertida avería del submarino británico *Tireless*, el proceso de sucesión en *Izquierda Unida*, la polémica ley de extranjería, así como los otros acontecimientos citados, parecen justificar la dedicación de este pequeño rincón de los diarios a otros asuntos diferentes al vasco, independientemente de a qué destinen sus portadas o páginas interiores.

En tercer lugar, las editoriales se muestran muy sensibles con respecto al asunto vasco pero particularmente a la hora de expresar la repulsa del periódico concreto respecto de atentados terroristas. Como veníamos anunciando, nuestro interés se concentra en mayor medida en aspectos informativos de carácter político, lo cual apartaría las editoriales de este asunto. Exceptuando a *El Mundo* y en menor medida *DEIA*, el número de editoriales por semana natural viene a ser muy aproximado al de información en portada de corte policial-judicial. Esta coincidencia refuerza aún más la posición que mantengo en este sentido.

Por lo tanto, la opinión, inicialmente considerada e incluida en la planificación del trabajo de campo, queda apartada de la interpretación final a causa de las variables expuestas.

BARÓMETROS DEL CIS

Una de las fuentes que mayor información nos ofrece es la recogida en los barómetros realizados por el CIS. Sin duda, este centro es uno de los más habilitados y capacitados en el campo de los estudios de opinión, y su solvencia científica está fuera de duda.

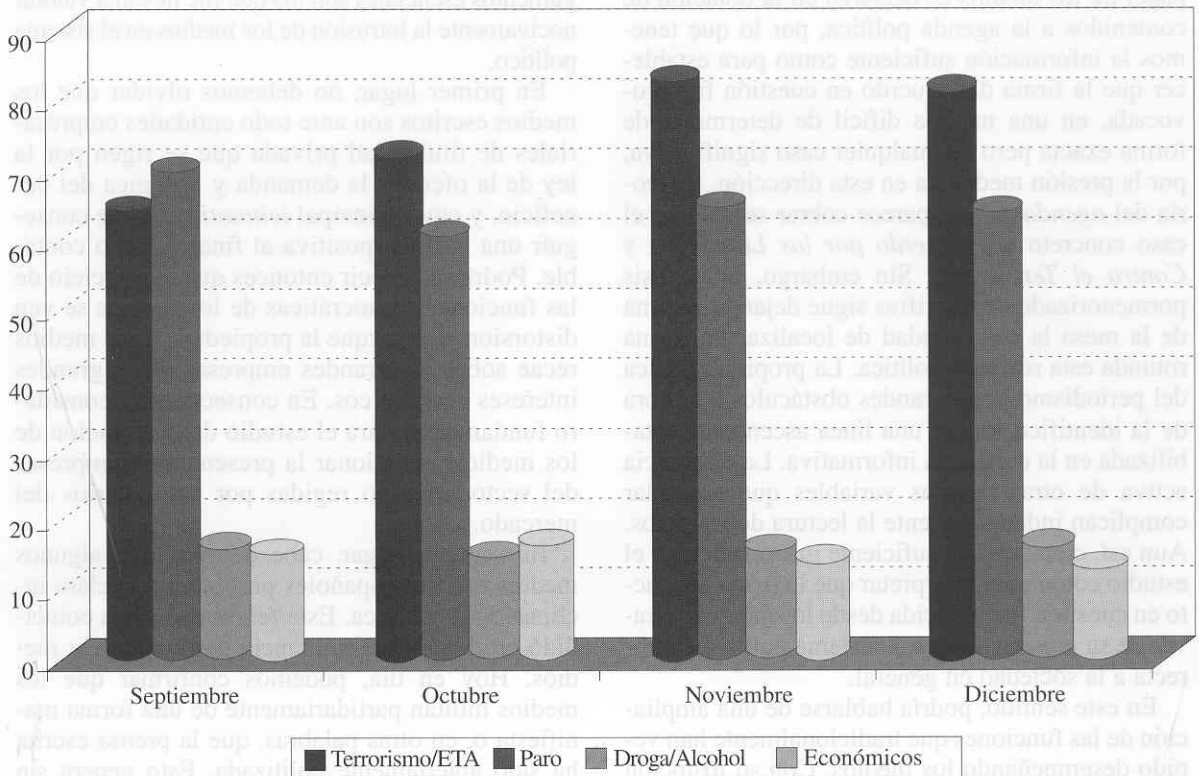
Una de las ventajas que muestran los barómetros realizados por este organismo con relación a nuestros objetivos, es la relacionada con la sistemática medición, cada mes, del estado de la opinión pública española en relación con la situa-

ción político-económica del país y sus perspectivas de evolución. Asimismo, en cada barómetro se abordan temas referidos a aquellas cuestiones que destacan en la actualidad social, económica y política del momento o, en otras palabras, los asuntos que son resaltados por la ciudadanía como los más relevantes. Una de las preguntas que se han venido repitiendo constantemente en estos estudios mensuales es la de «¿cuáles son, a su juicio, los tres problemas principales que existen actualmente en España?». Precisamente en el periodo en el que se concentra nuestro estudio de caso se puede observar claramente un cambio en la percepción de los españoles con respecto a los asuntos que les preocupan de forma más significativa. En la gráfica se muestra la evolución recogida en el sentido apuntado, esto es, en los últimos cuatro meses del año 2000.

A la luz de la información reflejada, podemos comprobar cómo en estos meses el terrorismo de ETA se convierte para los españoles en el mayor de los problemas, superando a la tradicional de las preocupaciones que había constituido el desempleo en nuestro país. En noviembre alcanza su mayor valor dado que el 81.5 por ciento de los encuestados por el CIS señalaba al terrorismo como el principal problema de España, manteniéndose estable este valor a lo largo de diciembre. Por otro lado, el paro como problema desciende en octubre casi diez puntos porcentuales, situándose constante alrededor del 60 por ciento en los siguientes meses.

¿Qué papel jugaron los medios en la coincidencia de que en el preciso instante en el que la inmensa mayoría de los españoles otorgan un claro protagonismo al terrorismo como principal problema público, las autoridades públicas decidan actuar en esta línea resultando de todo ello la rúbrica de un pacto antiterrorista entre los dos partidos políticos más representativos?

Sin duda, esta información apuntada aislada, sin ponerla en relación con otras variables, debe analizarse con prudencia. Sin embargo, una vez comprobado la amplia cobertura informativa que obtuvo el conflicto político vasco en este mismo periodo, podemos interpretar que los datos reflejados en la gráfica anterior son producto de la capacidad mediática para configurar el orden del día. En este sentido, la coincidencia temporal es rotunda por lo que el esquema de la direccionalidad de la influencia que proponía líneas atrás se vería testado empíricamente en este caso concreto. De modo que podemos argumentar de nuevo que los medios inciden en la elaboración de la agenda pública a través de dos flujos

Figura 5. ¿Cuáles son, a su juicio, los tres problemas principales que existen actualmente en España?

Fuente: Elaboración propia⁴.

sobre el sistema político, uno directo y otro indirecto. El directo es que se produce ininterrumpidamente sobre el sistema político en su vertiente *input*, a través de los actores institucionales, es decir, los partidos políticos. El flujo indirecto de influencia toma forma como consecuencia de la influencia mediática sobre las prioridades de la sociedad civil, quien a su vez ejerce presión sobre el sistema.

CONCLUSIÓN

Una de las primeras conclusiones que podemos obtener tras la exposición del trabajo de investigación atañe al manifiesto poder político de los medios de comunicación social. Su capacidad para influir en el proceso político en general, y en la toma de decisiones concretamente, es notoria.

Uno de los principales aspectos que podemos señalar en una primera aproximación a las conclusio-

nes finales, tiene que ver con las dificultades metodológicas que plantea un estudio de estas características. El problema del establecimiento de la causalidad se ha configurado como una de las grandes debilidades de muchos estudios enmarcados dentro del campo del *agenda-setting*. En este sentido, parece que las relaciones de covariación entre variables son más usuales que las de causalidad unidireccional, por las complejas inercias sociales que rigen estos procesos. Sin embargo, consciente de este problema, este estudio se propone reducir estas dificultades con la elección de un periodo de tiempo lo suficientemente amplio como para dotar de cierta validez la hipótesis de partida.

El estudio de caso escogido nos ha permitido, tras la aplicación del cuerpo doctrinal que componen las teorías del *agenda-setting*, verificar las hipótesis que manejábamos en la fase exploratoria. Los resultados del estudio parecen adivinar una expresión más o menos clara de la función de

⁵ Datos de [Http://www.ojd.es](http://www.ojd.es) y de Anuario El País 2001.

agenda-setting de los medios de comunicación. El papel de los medios es decisivo en la dotación de contenidos a la agenda política, por lo que tenemos la información suficiente como para establecer que la firma del acuerdo en cuestión fue provocada, en una medida difícil de determinar de forma exacta pero en cualquier caso significativa, por la presión mediática en esta dirección. La teoría del *agenda-setting* parece cobrar sentido en el caso concreto del *Acuerdo por las Libertades y Contra el Terrorismo*. Sin embargo, el análisis pormenorizado de las cifras sigue dejando encima de la mesa la complejidad de localizar de forma rotunda esta realidad política. La propia dinámica del periodismo pone grandes obstáculos a la hora de la identificación de una línea ascendente estabilizada en la cobertura informativa. La existencia activa de otras muchas variables que controlar complican indudablemente la lectura de los datos. Aun así, creo que hay suficiente información en el estudio como para interpretar que la firma del pacto en cuestión fue inducida desde los medios, a través de su presión directa al sistema político e indirecta a la sociedad en general.

En este sentido, podría hablarse de una ampliación de las funciones que tradicionalmente han venido desempeñando los medios. Con su irrupción en las fases iniciales del proceso de decisión política, se pueden adivinar ciertos rasgos de la función de impulso que, en términos normativos, tienen asignadas las instituciones parlamentarias.

¿Qué valoración merecen estas conclusiones desde un punto de vista democrático? Personalmente, me aventuraría a establecer que negativa. En general, comprobamos como los actores políticos legitimados democráticamente para representar a los ciudadanos y priorizar sus intereses en el cada vez más complejo proceso político, han perdido terreno a favor de estos nuevos actores políticos no-institucio-

nales en los que se conforman los medios. Dos argumentos esenciales son los que me llevan a valorar nocivamente la intrusión de los medios en el sistema político.

En primer lugar, no debemos olvidar que los medios escritos son ante todo entidades empresariales de titularidad privada que se rigen por la ley de la oferta y la demanda y la lógica del beneficio, y cuyo principal *leitmotiv* es el de conseguir una balanza positiva al final del año contable. Podríamos decir entonces que el ejercicio de las funciones democráticas de los medios se ven distorsionadas porque la propiedad de los medios recae sobre las grandes empresas y los grandes intereses económicos. En consecuencia, considero fundamental para el estudio de la situación de los medios, mencionar la presencia de empresas del sector privado regidas por los criterios del mercado.

En segundo lugar, cabe destacar que algunos medios escritos españoles presentan una clara inclinación ideológica. Este fenómeno se ha coincidido en denominar militancia política de los medios. Hoy en día, podemos confirmar que los medios militan partidariamente de una forma manifiesta o, en otras palabras, que la prensa escrita ha sido abiertamente politizada. Esto genera sin ningún lugar a dudas distorsiones desde el punto de vista democrático, puesto que las presiones mediáticas vinculadas a la capacidad de *agenda-setting* de los medios, se producen en un clima de claros escoramientos ideológicos.

En definitiva, y a pesar de lo expuesto, los resultados del estudio de caso vienen a corroborar la hipótesis de partida. Se observan suficientes indicios como para decir que, en mayor o menor grado, la rúbrica del citado pacto se configura como la respuesta política concreta a un estímulo mediático determinado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENEDICTO, Jorge y Fernando REINARES (Eds.) (1992): *Las Transformaciones de lo Político*, Madrid, Alianza.
- BROSIUS, Hans-Bernd y Hans MATHIAS KEPPLINGER (1990): «The Agenda-Setting Function of Television News: Static and Dynamic views», *Communication Research*, nº17, pp.183-211.
- BRYANT, Jennings y Dolf ZILLMANN (Comps.) (1996): *Los Efectos de los Medios de Comunicación: Investigaciones y Teorías*, Barcelona, Paidós.
- COHEN, Bernard C. (1963): *The Press and Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press.
- COLOMÉ, Gabriel (2001): *El Principio Mediático*, Barcelona, Fundación Rafael Campalán.
- COTARELO, Ramón (1995): *Los Partidos Políticos*, Barcelona, Ediciones B.
- D'ADAMO, Orlando J., Virginia GARCÍA BEAUDOUX y Flavia FREIDENBERG (2000): *Medios de Comunicación, Efectos Políticos y Opinión Pública: Una Imagen. ¿Vale más que Mil Palabras?*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- GOMIS, Lorenzo (1987): *El Medio Media*, Barcelona, Mitre.

- GRABER, Doris E. (Comp.) (1986): *El Poder de los Medios de Comunicación en la Política*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- GUREVITCH, Michael y James CURRAN (eds.) (1996): *Mass Media and Society*, Londres/Nueva York, Arnold.
- IYENGAR, Shanto y Donald R. KINDER (1987): *News that Matters: Agenda-Setting and Priming in a Television Age*, Chicago, University of Chicago Press.
- NORRIS, Pippa (2000): *A Virtuous Circle, Political Communication in Postindustrial Societies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LIPPMANN, Walter (1922): *Public Opinion*, Nueva York, MacMillan.
- PÉREZ DÍAZ, Víctor (1996): *España Puesta a Prueba; 1976-1996*, Madrid, Alianza.
- PROTESS, David L. y Maxwell McCOMBS (eds.) (1991): *Agenda-Setting; Readings on Media, Public Opinion, and Policymaking*, Nueva Jersey, Lawrence Erlbau.
- SAMPEDRO BLANCO, Víctor (2000): *Opinión Pública y Democracia Deliberativa. Medios, Sondeos y Urnas*, Madrid, Istmo.
- SANDERS, Keith R. y Dan D. NIMMO (eds.) (1981): *Handbook of Political Communication*, California, SAGE.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago (1996): *Los Medios de Comunicación y los Sistemas Democráticos*, Madrid, Marcial Pons.
- SARTORI, Giovanni (1998): *Homo Videns. La Sociedad Teledirigida*, Madrid, Alianza.
- SHAW, Donald L. y Shannon E. MARTIN (1992): «The Function of Mass Media Agenda Setting», *Journalism Quarterly*, Vol. 69, n.º 4.
- WILSON, Charles (1970): *Parliaments, Peoples and Mass Media*, Londres, Cassell & Company.
- ZHU, Jian-Hua (1992): «Issue Competition and Attention Distraction: A Zero-Sum Theory of Agenda-Setting», *Journalism Quarterly*, Vol. 69, n.º 4.

FUENTES DE INTERNET

- ALCOVER IBÁÑEZ, Norberto y María Teresa SIMÓN LANCIS (2001): *La Trama Oculta de la Gran Prensa Espanyola*, en <http://www.fespinal.com/espinal/catala/visua/ct80.htm#1.1>
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS —CIS— (2001); Estudios 2405, 2402, 2400 y 2398, en <http://www.cis.es>.
- OFICINA DE JUSTIFICACIÓN DE LA COMUNICACIÓN —OJD— (2001), en <Http://www.ojd.es>.
- VAN DUSSELDORP, Monique (1999): *The Future of Printed Press; Challenges in a Digital World*, en <http://www.ejc.nl>.