



**LA FUNCIÓN DE LA
AGENDA-SETTING DE
LOS MEDIOS DE
COMUNICACIÓN Y LAS
POLÍTICAS DE SANIDAD
EN PORTUGAL**

La influencia de los medios de comunicación en la opinión pública en tiempos de incertidumbre

**HEALTH POLICIES
AGENDA-SETTING IN
PORTUGAL**

Media influence over public opinion in times of uncertainty

**Vitória
Mourão**

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Centro de Administração e Políticas Públicas, Lisboa, Portugal

**Michele
Brüheim**

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Centro de Administração e Políticas Públicas, Lisboa, Portugal

RESUMEN

Las noticias publicadas por los medios de comunicación reflejan los tópicos que más preocupan a las sociedades. La teoría de la agenda-setting defiende que los medios de comunicación tienen la capacidad de influir sobre lo que piensan las personas. En tiempos de crisis e incertidumbre, en Portugal, los efectos de la agenda-setting afectan a las políticas de salud. Tres de los asuntos más destacados por la prensa, cotejados a través de un análisis de contenido de un diario ("Diário de Notícias"), coinciden en los tres problemas mencionados por una encuesta de opinión pública, realizada por teléfono sobre una muestra compuesta por 300 personas, surgiendo los problemas en el mismo orden de los temas: (1) Financiamiento, (2) Acceso y Administración de Establecimientos Sanitarios y (3) Recursos Humanos. La agenda pública está determinada por la agenda mediática. El análisis de las fuentes de información mencionadas en las noticias demuestra que las instituciones gubernamentales son las más usuales, seguidas por la Sociedad Civil. Aunque la agenda mediática está muy influenciada por la agenda política, podemos emplear las ideas de Foucault sobre la gubernamentalidad, puesto que el "poder" aparece disseminado entre los individuos que también influyen en la agenda mediática.

Palabras clave

Sanidad; Políticas; Agenda-setting; Agenda Mediática; Agenda Pública; Portugal.

ABSTRACT

News published by the media, in a given period of time reflect the topics that most concern societies. Agenda setting theory is about the capacity of media to influence what people think about. In times of crisis and uncertainty, in Portugal, agenda setting effects are noticed for Health Policies related themes. Three of the issues more focused by the Portuguese press, verified through content analysis methods in a diary ("Diário de Notícias") are coincident with the three most important problems referred in a public opinion survey applied by telephone to a representative sample of 300 Lisbon habitants, appearing in the same order: (1)Financing, (2)Access and Administration of Care Units and (3) Human resources. Public agenda is determined by the media agenda. Analysis of information sources referred in the news indicate that governmental institutions are the more frequent fonts, followed by the Social Society. Although media agenda is strongly influenced by the political agenda, the ideas of Foucault on governmentality are applicable, as "power" appears disseminated among individuals to influence media agenda.

Key words

Health; Politics; Agenda-setting; Medatic Agenda; Public Agenda; Portugal.

1. Introducción

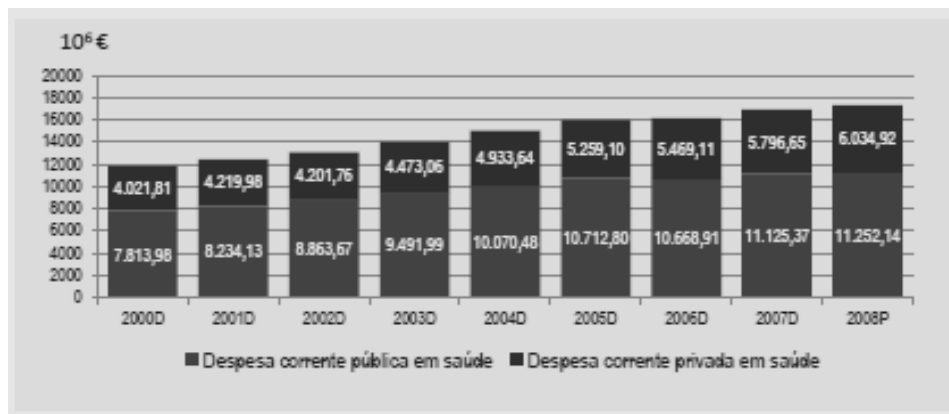
La sanidad es un derecho fundamental de los ciudadanos portugueses, recogido en la Constitución. Ha conocido mejoras sustanciales en los últimos cuarenta años, después de la creación de un Servicio Nacional de Salud (SNS), sostenido principalmente por el presupuesto del Estado. Algunos indicadores de la mejora de las condiciones de salud de los portugueses son la disminución de la tasa de mortalidad infantil, que decreció del 77,5% en 1960, al 3,3% en 2008, y el aumento de la esperanza de vida, que creció de los 64 años, en 1960, a los 78,9 años en 2006 (WHO, 2010).

La inversión pública en sanidad en Portugal, en 2009, correspondió al 6,3% del PIB, mientras que la inversión privada correspondió al 3,9% del PIB y el total al 10,1% del PIB (OCDE, 2001). Se prevé un aumento del gasto total en sanidad a un ritmo superior al del desarrollo económico, debido a la innovación tecnológica, al envejecimiento de la población, al aumento de la esperanza de vida y de las expectativas de la sociedad. Sin embargo, el modelo de protección social de la sanidad pública, con una mayor inversión en el presupuesto del Estado, puede ser amenazado por las circunstancias actuales tales como la crisis económica, financiera y social, lo que obliga a reducciones y restricciones en el gasto sanitario público. El Estado portugués, en un intento de controlar el déficit, ha tomado desde 2008, con el inicio de la crisis económica mundial y nacional, medidas poco populares que, en el área de la sanidad, se traducen en reducciones en el transporte, en las coparticipaciones en los medicamentos, o en el valor cobrado por las horas extras de los profesionales sanitarios.

La austeridad en el país aumenta con el Memorando de Entendimiento (2011) que viabiliza la intervención de la *troika* (Unión Europea, Banco Central Europeo y Fondo Monetario Internacional) y el apoyo financiero a Portugal. El Memorando impone medidas que pretenden aumentar la eficiencia y la eficacia del Sistema Nacional de Salud y un ahorro de 550 millones de euros en sanidad. La revisión de las tasas moderadoras ha sido uno de los aspectos más sensibles a los cambios exigidos por la *troika*, con un aumento de más del 133% en las consultas de atención primaria, de 2,10 euros a 5 euros, y hasta del 443% en las urgencias hospitalarias, con el aumento de 9,40 euros a un coste de entre 20 y 50 euros.

El gasto privado en sanidad creció más que el gasto público, entre 2007 y 2008 (Gráfico 1), tendencia que deberá acentuarse.

Gráfico 1 – Evolución del gasto corriente en sanidad, pública y privada (2000-2008)



(Traducción de la leyenda: Gasto público corriente en sanidad/ Gasto privado corriente en sanidad)

Fuente: Administración Central del Sistema de Salud (2010)

Existe el riesgo de que el acceso a la atención sanitaria sea cada vez menos universal, sobre todo en lo que atañe a las poblaciones económicamente desfavorecidas. El sistema de exenciones de tasas moderadoras, en las consultas y medios complementarios de diagnóstico, beneficia a los más pobres, a aquellos que cobran un sueldo mensual medio inferior a 628 euros, pero quienes cobran sueldos ligeramente superiores a ese límite pueden verse obligados a recurrir a un tercer pagador, como por ejemplo las compañías de seguros, o pueden sufrir dificultades en el acceso a la atención sanitaria.

En este contexto de crisis e incertidumbre, un estudio sobre las agendas mediática y pública nos parece pertinente para un análisis de los temas y problemas de las políticas sanitarias que más preocupan a la sociedad y para que se establezca una relación entre los dos tipos de agenda, en un sector prioritario como es el de la salud.

2. Objetivos

Este estudio cuestiona la importancia dada por los medios de comunicación social a los asuntos de las políticas sanitarias y analiza los temas relacionados con dichas políticas más destacados por la agenda mediática, entre los meses de julio y diciembre de 2011. Se indican las principales fuentes de las noticias sobre sanidad mencionadas por los medios de comunicación social en los 350 artículos analizados, lo que permite concluir si la agenda mediática está más influenciada por la agenda política, fluyendo la información en un sentido *top-down*, o si está más determinada por las personas y por los testimonios de la vida real, fluyendo la información en un sentido *bottom-up*.

El estudio identifica asimismo los asuntos de políticas sanitarias que más les preocupan a las personas y comprueba si esos asuntos son los que la agenda mediática destaca, analizando los resultados a la luz de la teoría de la agenda-setting y de los conceptos de gubernamentalidad.

3. Metodología

Los métodos empleados tuvieron un cariz cualitativo y cuantitativo. En la revisión bibliográfica se consideraron las áreas de las políticas sanitarias y de las agendas pero también las teorías de Gubernamentalidad. Destacamos la función central de la *agenda-setting* de los medios de comunicación. A semejanza de los métodos utilizados por Maxwell Mc Combs y Donald Shaw (Mc Combs & Shaw, 1972), se hace un análisis de contenido de los *medios de comunicación* y una encuesta de opinión pública.

Adoptando la premisa teórica de que los diferentes medios de comunicación social tienen agendas semejantes (Dearing & Rogers, 1996) y utilizan idénticos criterios de selección de los contenidos, utilizados por editores y periodistas con la misma formación y con un modo de pensar común, se analiza el contenido de uno de los periódicos nacionales con mayor tirada y antigüedad: el "Diário de Notícias". Seleccionados los artículos que mencionaron los temas de políticas sanitarias en su título o en el cuerpo del texto y considerando que cada artículo constituye una unidad de análisis, en una primera fase de análisis del contenido cuantitativo, realizado sobre una muestra de artículos del 1 de julio al 15 de agosto de 2011, se hace el recuento del número de artículos, del número de líneas por artículo, del máximo, del mínimo y de la media del número de líneas por artículo y se analiza la incidencia por tipo de

localización, en páginas pares o impares y en las diferentes secciones de la página: A, B, C y D. Se hace después un análisis más cualitativo de los artículos del "Diário de Notícias" publicados en seis meses, entre julio y diciembre de 2011, para saber cuáles son los temas de políticas sanitarias más destacados por las noticias y reportajes y cuáles las fuentes de información de cada artículo.

En una encuesta telefónica a la opinión pública durante los meses de diciembre y enero de 2011, sobre una muestra de la población de la ciudad de Lisboa, proporcional al universo estudiado en base a las cuotas de pedanía de residencia, construida según la base de datos del Instituto Nacional de Estadística de los totales de la población residente en el municipio (INE, 2011), se ha realizado la pregunta central que George Gallup definió en 1935 (Traquina, 2000), utilizada para estudiar la agenda pública: '¿Cuál es para usted el principal problema de la actualidad?', siendo en el caso concreto de la presente encuesta: '¿Cuál es para usted el principal problema actual en políticas de sanidad en Portugal?'

La figura 2 ilustra el modelo de análisis adoptado:

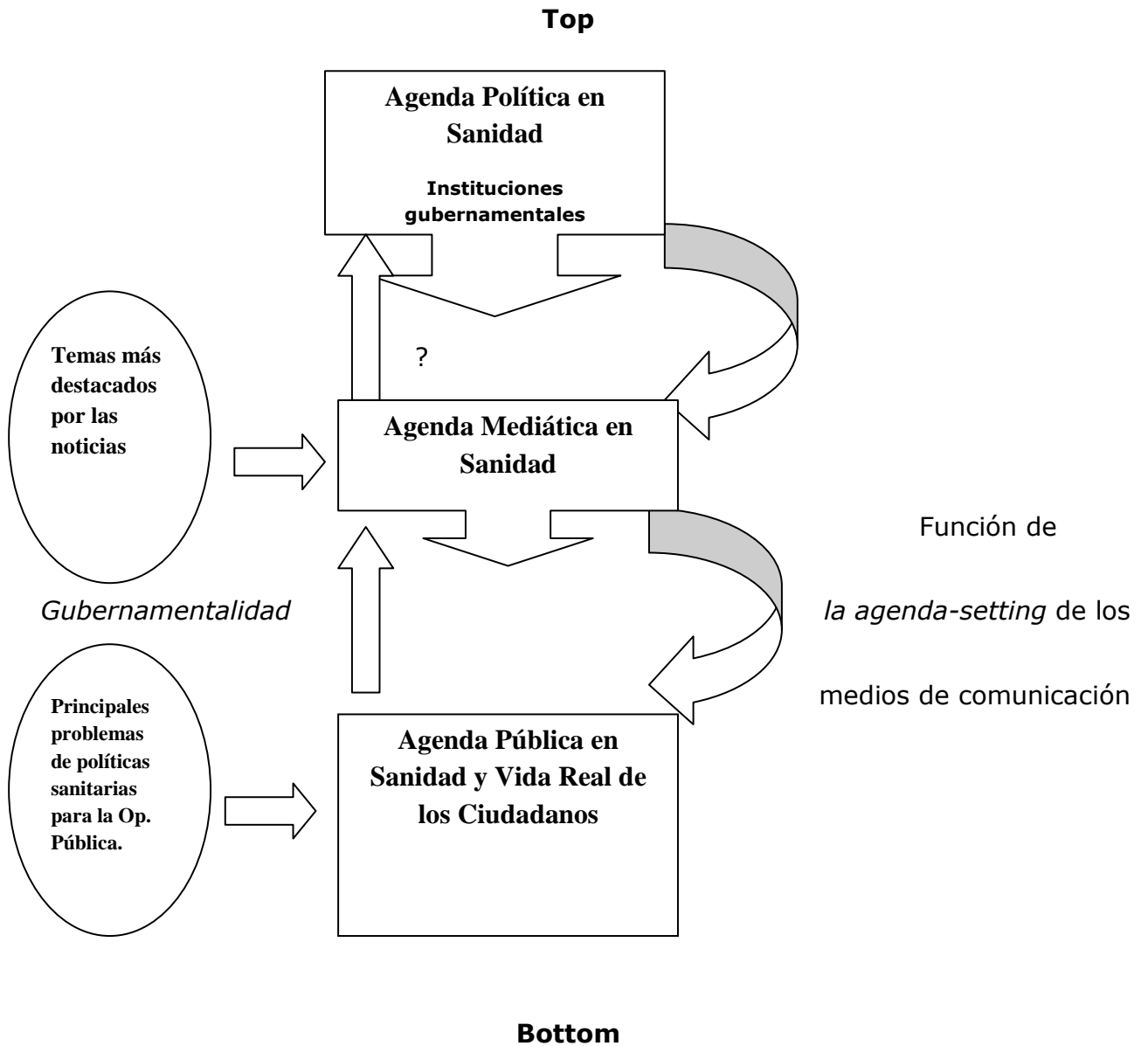


Figura 2 – Modelo de Análisis: Interrelación entre la agenda mediática y la agenda pública en sanidad según la teoría de la agenda-setting y los principios de la Gubernamentalidad.

4. Contenido

Función central de los medios de comunicación en la teoría de la *agenda-setting*

Uno de los papeles de los medios de comunicación es informar, sin embargo, se les atribuyen también los papeles de enmarcamiento interpretativo ('framing'), de persuasión y de *agenda-setting* (Collins, Patricia A. & otros, 2006). La teoría de la *agenda-setting* surgió en el ámbito de la investigación en Comunicación Social, cuando Maxwell Mc Combs y Donald Shaw, en el texto "La función de la *agenda-setting* de los medios de comunicación" (Mc Combs & Shaw, 1972), mencionaron el término y el modelo para su estudio empírico. Los autores se interesaron por la influencia de los medios de comunicación sobre el público, durante la campaña presidencial de 1968 en Estados Unidos. Algunas semanas antes de las elecciones, plantearon la siguiente cuestión a 100 votantes indecisos, que serían más influenciados por los medios de comunicación: cuál era el tema que más les preocupaba, es decir, aparte lo que decían los políticos, cuáles serían las dos o tres principales medidas que el gobierno elegido debería tomar de forma prioritaria". La cuestión planteada, basada en la pregunta sobre el principal problema cuya solución es prioritaria, la MIP, *most important question*, fue por primera vez planteada por George Gallup, en 1935, y se estableció como la pregunta que permitiría estudiar la agenda pública (Dearing & Rogers, 1996).

Los cinco asuntos más mencionados por los votantes que midieron la agenda pública fueron también, y por el mismo orden, los cinco asuntos más destacados por los medios de comunicación que había en Chapel Hill, fijados a través un análisis de contenido, lo que les permitió a los dos investigadores llegar a la conclusión de que la

agenda mediática determinaba la agenda pública, incluso cuando hay otras variables a considerar, tales como la experiencia personal o el nivel cultural de los individuos.

Cualquier sistema social ha de tener una agenda que indique la prioridad de los problemas a tratar. La agenda mediática está compuesta por los asuntos cuya importancia se atestigua al haber sido seleccionados para aparecer en los medios de comunicación, reclamando la atención del público e incluso de los decisores políticos, considerando que esa atención es insuficiente. La agenda pública se basa en la jerarquía de los temas a los que el público da importancia en un determinado momento y la agenda política está constituida por una serie de asuntos polémicos que en algún momento formarán parte de las preocupaciones de los políticos y merecerán su atención y actuación (Dearing & Rogers, 1996). Cualquier sistema social ha de tener una agenda que indique la prioridad de los problemas a tratar.

Los asuntos exigen la exposición en los medios de comunicación, la arena pública en la actualidad. Quienes proponen los temas ayudan a determinar su posición en la agenda, muchas veces en detrimento de otros temas –ya que el espacio y el tiempo en las agendas está limitado-. La atención puesta en un asunto, sea por los medios de comunicación, por el público o por los decisores políticos, representa el poder que algunos individuos u organizaciones tienen para influir en el proceso de decisión. Al nivel de las agendas mediáticas, hay tres tipos de agentes (Traquina, 2000): (1) los promotores de noticias, quienes identifican un suceso como interesante y lo hacen manifiesto a los autores de las noticias; (2) los autores de las noticias, profesionales que transforman los sucesos en acontecimientos públicos, a través de su publicación, determinando de forma más directa la agenda periodística; y (3) los consumidores de noticias, quienes asisten y leen los contenidos ofrecidos por la comunicación social y

que están bajo la influencia de los medios de comunicación, construyendo y ayudando a la construcción de la agenda pública.

Los medios de comunicación social informan, pero las noticias, principal producto de los autores de las noticias, no siempre son un espejo fiel de la realidad, ni tampoco destacan necesariamente las más importantes de la realidad objetiva. Tampoco todos los sucesos son acontecimientos noticiables, esto es, no todos van a tener una existencia pública y a constituir tema de debate. Ese proceso puede ser más o menos controlado por los promotores de noticias, sin olvidar la acción de los periodistas que las seleccionan y que pueden inspirarlas con sus artículos e investigaciones. Por tanto, hay por lo menos dos influencias que debemos considerar a la hora de examinar la formación de la agenda periodística (Traquina, 2000): la actuación de la ideología de los periodistas que constituyen un grupo específico, una especie de "tribu", con su lenguaje propio, mitos, símbolos y valores comunes y que comparten además los criterios de selección de noticias; y, por otro lado, la acción de los promotores de noticias y los recursos utilizados en el acceso al área periodística.

El periodista debe reconocer sucesos con valor noticia (valores noticias son, por ejemplo, la notoriedad, la proximidad geográfica, el conflicto) y la construcción de noticias presupone el enmarcamiento interpretativo. El enmarcamiento interpretativo puede tener relación con antecedentes relativos al suceso, puede basarse en especulaciones sobre sus implicaciones o contener, incluso cuando implícitamente, juicios. Es por eso natural que Mc Combs & Shaw (1993) hayan concluido que las noticias no nos dicen tan sólo cuáles son los asuntos en los que debemos pensar – expresión de Bernard Cohen en 1963 – sino también cómo pensarlos y, por ende, qué pensar.

La forma según la cual los medios de comunicación social proyectan la prioridad de un tema para el público es por ejemplo la repetición de noticias sobre ese suceso o problema. Mientras el número de mensajes sobre determinado tema aumenta a lo largo del tiempo, el público se convence de que el tema importa. Consecuentemente, los medios de comunicación social influyen en la opinión y en la agenda pública a través de un proceso directo e inmediato. Por otro lado, la influencia del público y de la vida real de los ciudadanos en los medios de comunicación también se da. La teoría de la gubernamentalidad, sobre una forma de hacer pensable y practicable, y de ese modo visible, la actividad o arte de gobernar, defiende que la gobernación no constituye únicamente un poder que necesita ser disciplinado o una autoridad por legitimar, sino también una actividad y un arte que atañe a todos e influye en la vida de cada individuo que es libre para actuar (Burchell, Gordon & Miller, 1991). El poder de influenciar no pertenece solamente a las instituciones gubernamentales y a los medios de comunicación, sino también, aunque en menor grado, a los individuos.

Agenda mediática: los temas de Políticas de Salud más relevantes

El análisis del contenido cuantitativo intenta verificar la relevancia atribuida a los asuntos según el espacio que se les dedica en el soporte de los medios de comunicación. Los indicadores utilizados fueron: el número de líneas de cada artículo (espacio físico ocupado), la posición de los asuntos en el periódico (en hojas pares o impares) y en cada hoja (Sección A, B, C y/o D).

En las 47 ediciones del "Diário de Notícias", analizadas con ese objetivo, durante los meses de julio y agosto de 2011, hallamos referencias al tema que estudiamos en 37

números. Estos asuntos se hallan, habitualmente, en páginas previamente determinadas, muchas veces enteras o incluso dobles. El número medio de líneas por artículo en el periódico "Diário de Notícias" es de 109 líneas. El "Diário de Notícias", que a menudo destaca en la primera página estos artículos, los introduce en páginas pares el 65% de las veces y en páginas impares el 50%. En el "Diário de Notícias" la localización B es la utilizada con mayor frecuencia (casi todos los artículos la ocupan), seguida de la localización A.

El análisis posterior, referente a las fuentes de las noticias y a los temas más trabajados por la agenda mediática, se hizo en un corpus de noticias del mismo periódico, el "Diário de Notícias", recogido entre junio y diciembre de 2011. En lo que respecta a las fuentes de las noticias, las mencionadas de forma más explícita son las instituciones gubernamentales portuguesas (el 63,7% de las veces). En la segunda posición, citada en 38,7% de las noticias analizadas, aparece la fuente sociedad civil. En la tercera posición, con 31,4%, están las asociaciones profesionales, que incluyen grupos profesionales como el de los médicos o el de los enfermeros. Los *opinion makers* y la comunidad epistémica aparecen entre las fuentes citadas, un 23.1% de las veces. Las demás fuentes citadas son las organizaciones mundiales y la Unión Europea y, por último, las agencias de noticias y otros medios de comunicación social (6.9%), tales como LUSA o los periódicos "Sol" e "i".

De los temas mencionados, el financiamiento (con 37.4%) parece ser el que más preocupa a los medios de comunicación social. Incluidas en ese ítem están las noticias sobre deudas del Ministerio de Sanidad; las noticias sobre los esfuerzos para equilibrar las cuentas en el sector sin perder el equilibrio social; sobre la concentración y cierre de establecimientos sanitarios, el aumento de las tasas

moderadoras, en muchos casos más del doble, la reducción del precio y coparticipaciones en los transportes sanitarios, en los exámenes médicos complementarios, en hemodiálisis y en los medicamentos y el aumento en la utilización de los genéricos; las reducciones en los recursos humanos; la política del medicamento. Alrededor de un millón de portugueses admite no tener dinero para comprar medicamentos, sobre todo personas mayores con menor remuneración. Para reducir estos valores se aconseja la centralización de compras, la prescripción por denominación común internacional y la racionalización del uso de fármacos, en particular con la prescripción de unidosis y con el aumento de la utilización de genéricos. Otro asunto considerado a la hora de decidir el financiamiento, relacionado con el control del gasto, es la dificultad que algunas familias sienten para pagar las consultas, los tratamientos y los medicamentos.

Siguen, en el ranking la atención de los medios de comunicación, los temas de salud pública y prevención (20,3%), como la incidencia y prevención de la drogodependencia, del tabaquismo, del SIDA, de enfermedades mentales, de diabetes, enfermedades respiratorias, cardiovasculares y tumores; así como la seguridad alimentaria. Una de las ideas transmitidas por el periódico es la de que debería apostarse más por la educación de los ciudadanos y por la prevención mediante la adopción de estilos de vida saludables.

El acceso y la administración de establecimientos sanitarios es tema del 18.3% de los artículos y la política del medicamento del 13.4%. En las noticias sobre los establecimientos sanitarios, es transversal la idea de que una mejoría en la gestión de la atención primaria evitaría que muchas de las personas que recurren a las urgencias y atenciones hospitalarias lo hicieran. Otra idea fundamental es la de que es necesario

reducir el desperdicio (disminuyendo, por ejemplo, los internamientos y los gastos por medicamentos) y rentabilizar los recursos, en particular a través de la concentración de los servicios y del cierre de algunos establecimientos. Los hospitales EPE (Entidades Públicas Empresariales), las colaboraciones público-privadas, tuvieron, en 2010, un resultado negativo de -329.2 millones de euros, bastante peor que el de los hospitales con administración estatal. Fue también noticia la necesidad de nombrar a dirigentes hospitalarios por competencias y no por sus filiaciones políticas, así como las ventajas de una gestión más centrada en el usuario que podrá elegir el médico y el establecimiento en el que desea tratarse, lo que podrá mejorar la calidad de la atención ya que habrá una mayor concurrencia entre establecimientos sanitarios.

Otras noticias fueron el deseo del ministro Paulo Macedo de que hospitales y centros de salud publiquen mensualmente informaciones sobre su labor y la necesidad de la continuación de la evaluación de los hospitales portugueses por los usuarios considerando las buenas prácticas, la seguridad, la calidad y las instalaciones.

En lo que respecta a los recursos humanos, tema de un 10% de las noticias, los asuntos son la escasez de médicos en algunas zonas del país y por especialidad, lo que se traduce en reclamaciones de los usuarios o en la interrupción de servicios de emergencia hospitalaria. Faltan, por ejemplo, médicos de cabecera, principal fuente de información sobre la salud para los portugueses, que deberían cobrar tanto como los médicos de especialidades. Así, los médicos se manifiestan en contra de las reducciones de los sueldos y amenazan abandonar el SNS. Los enfermeros proponen soluciones que permitan un mejor aprovechamiento de los profesionales del SNS, tales como la exclusividad y los servicios de proximidad.

La Agenda pública de la Salud: problemas de Políticas de Salud destacados por la Opinión Pública

La exposición de los individuos de la muestra a los medios de comunicación social es grande. El 97,3% de los 300 inquiridos se mantienen al corriente de los temas de políticas sanitarias a través de los medios de comunicación social, sean audiovisuales, de prensa escrita o por Internet.

Contestando a la cuestión "¿Cuál es el tema de políticas sanitarias que más le preocupa en la actualidad?" (Cuadro 4), el financiamiento fue el más referido, congregando el 38.3% de las opiniones, con asuntos como el intento de acabar con el SNS; su falta de sostenibilidad, la falta de apoyo estatal para determinadas enfermedades, la revisión y aumento de las tasas moderadoras; el abuso en el uso de las urgencias y consultas; la dificultad de acceso de los más pobres a la atención sanitaria y a los medicamentos.

El segundo tema que más aparece como uno de los principales problemas de las políticas sanitarias en la actualidad fue el acceso y la administración de los establecimientos sanitarios. Los ítems más destacados por los encuestados fueron la desorganización en la atención en los establecimientos sanitarios, en los que hay demasiada burocracia; el hecho de que cierren hospitales y urgencias; las listas de espera y el tiempo de espera para consultas y cirugías y la falta de servicios de proximidad, así como errores en la gestión y administración hospitalaria, en particular en el caso de las colaboraciones público-privadas; y también la falta de la especialidad de odontología en los centros de salud.

El tema de los recursos humanos sanitarios fue el tercer problema más grave en políticas sanitarias según la opinión pública: la mala gestión de los recursos humanos, la falta de médicos de cabecera y de algunas especialidades, tales como oftalmólogos y estomatólogos; la falta de una estrategia integrada, así como la necesidad de más humanidad en la atención. Más del 15% de los entrevistados declara no identificar ningún problema en lo que se refiere a las políticas sanitarias, algunos por desconocimiento, aunque muchos porque consideran que los servicios funcionan bien.

Interrelación entre la agenda mediática y la agenda pública de las políticas sanitarias

En la agenda mediática se considera la importancia de los temas de las políticas sanitarias y estos forman parte de la agenda cotidiana del periódico "Diário de Notícias". El análisis de la cobertura mediática dedicada a los diversos temas relacionados con políticas sanitarias permite revelar valores sociales y periodísticos que orientan la selección de esas informaciones (Silva, 2011). Se le otorga más importancia al financiamiento, tema principal en el 37.4% de las noticias. Los medios de comunicación social difunden la idea de que es necesario reducir la ineficacia y el desperdicio y proponen medidas como la reducción de los gastos en los medicamentos; la concentración de establecimientos sanitarios y la apuesta por la atención primaria y por los servicios preventivos de proximidad.

La literatura propone formas idénticas de mejora de la eficacia del sistema: «En el momento en el que hay poco dinero, mi consejo para los países es el siguiente: antes

de reducir en los encargos, a nivel de la salud, intenten (...) mejorar la eficiencia»¹. La relevancia del control de los gastos, en el área del medicamento, un sector que en Portugal consumió el 16% de los gastos en 2011 (Administración Central del Sistema de Salud, 2011) se expresa de la siguiente forma: «Hay en todos los países oportunidades para alcanzar más con los mismos recursos. Los medicamentos caros son a menudo utilizados a pesar de que hay disponibles opciones más baratas e igualmente efectivas»².

En lo que respecta específicamente a la política del medicamento, sector responsable de gran parte de los gastos sanitarios públicos y privados, las ideas vehiculadas por el "Diário de Notícias" subrayan la importancia en la racionalización de la utilización de fármacos, de una utilización más frecuente de los genéricos, de la prescripción por denominación común internacional y de la centralización de compras, para la reducción de los costes en este sector. La literatura converge con estas ideas: «Pienso que es urgente generalizarla, incluso si es necesario por ley, dando (...) al cliente el derecho (...) de elegir el medicamento de la marca o el genérico, pero de forma segura, a través de servicios oficiales de calidad »³.

Desde 2005 se trabaja en Portugal con el objetivo de realizar una reforma profunda de la atención sanitaria primaria, para que ésta pueda constituir el pilar central del sistema de salud (Ramos, 2011). Los establecimientos sanitarios familiares, en los que equipos multidisciplinares funcionan con la máxima autonomía, concretizan la lógica de la proximidad a las poblaciones y una participación más intensa de los profesionales. La misión de sostenibilidad del SNS, modernizado e innovador,

¹ (WHO, 2010: 4)

² (WHO, 2010: 4)

³ (Rosa, 2011: 31)

incorporando la innovación y el desarrollo científico, no exige una reflexión sobre aspectos fundamentales de su organización, «como el refuerzo de la medicina ambulatoria, la articulación entre sus componentes, los gastos excesivos de una política "hospital-centred", (...) la adopción de incentivos para la promoción de buenas prácticas, la evaluación rigurosa de la actuación»⁴.

Una de las ideas transmitidas por el "Diário de Notícias" es la necesidad de impulsar la educación de los ciudadanos en relación a la salud de los usuarios, que están en el centro del sistema, a quienes se dedica la atención, además de promover la adopción de estilos de vida saludables. La literatura afirma lo mismo: «Medicina de base científica pero centrada en el Usuario»⁵.

Al nivel de los recursos humanos (tema del 10% de las noticias), es convergente la necesidad de nombrar a los dirigentes hospitalarios según sus competencias y no según sus filiaciones políticas y de hacer una mejor distribución de médicos y de enfermeros por las diferentes zonas del país. Esto corrobora una preocupación que tiene principalmente el público –la necesidad de competencia pero también de humanidad por parte los profesionales de salud: «Presupone conocimiento actualizado, pero no dispensa otros atributos, tales como la capacidad de comunicarse, la humanidad en el trato, la comprensión, la empatía, el espíritu de servicio, el respeto por la dignidad esencial de la Persona»⁶.

Los datos indican que, el 63.7% de las veces, las fuentes de las noticias, en el periodo de tiempo analizado, son instituciones gubernamentales portuguesas. A las

⁴ (Fernandes, J. F., 2011: 60)

⁵ (Fernandes, 2011: 64)

⁶ (Fernandes, 2011: 61)

fuentes oficiales se les da mayor credibilidad a la hora de dar informaciones y, por otro lado, las instituciones gubernamentales tienen mayor facilidad para organizar ruedas de prensa y a la hora de divulgar las noticias que les convienen.

Según Dearing & Rogers (1996), la relación entre los productores de noticias y los políticos es simbiótica, puesto que los periodistas necesitan tener acceso a las fuentes de las noticias y las entidades políticas y gubernamentales necesitan cobertura para sus propuestas y acciones. Sin embargo, las necesidades de los periodistas y de los políticos son de algún modo incompatibles debido a diferentes orientaciones en lo que respecta al tiempo, más inmediato para los medios de comunicación, de más largo plazo para los políticos (Voltmer & Koch-Baumgarten, 2010). Los actores políticos vigilan todo aquello que atañe a los medios de comunicación social, los cuales moldean la opinión pública y son una de sus manifestaciones y, también, siguen las noticias con el objetivo de monitorizar el contexto político en que se mueven y actúan. Las fuerzas políticas pueden, por eso, adaptar sus estrategias e incluso proponer nuevos marcos en relación a los asuntos de actualidad, en un intento por distraer la atención del público de los asuntos más desfavorables, y además pueden utilizar los medios de comunicación para atacar a sus oponentes.

Así, podemos concluir que la información fluye y en la mayoría de los casos en un sentido *top-down*. Si los políticos indican a los medios de comunicación sobre lo que escribir, los datos de este estudio parecen adecuarse también a la teoría de la *agenda-setting*: los medios de comunicación indican a las personas sobre qué pensar e incluso qué pensar. «Para la mayoría de los inquiridos, la agenda mediática predice

los asuntos a los que se les da más importancia»⁷. Verificamos en el estudio que las tres principales preocupaciones de las personas: el financiamiento en sanidad, el acceso, la administración y gestión hospitalaria y la gestión de los recursos humanos—coinciden con tres de los cinco principales temas destacados por los medios de comunicación, siguiendo un orden común en el periódico "Diário de Notícias" y en la encuesta a la opinión pública. Si consideramos que 93,7% de los encuestados están bajo la influencia de la agenda mediática, puesto que utilizan los medios de comunicación social para mantenerse al corriente de los temas de políticas sanitarias, podemos ratificar la existencia de una función de *agenda-setting* de los medios de comunicación portugueses, en relación a este tema y en el periodo analizado. La información fluye en sentido *top-down*, no obstante se puede decir que existen indicios de la influencia del público y de las personas anónimas en las noticias, puesto que 38,6% de las veces la fuente de las noticias es la sociedad civil.

5. Conclusiones

La agenda política en sanidad, en Portugal, analizada después del Memorando de Entendimiento que el acuerdo entre el gobierno portugués y la *troika* (la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional) firmó en mayo de 2011, reconoce la necesidad de un planeamiento minucioso en el área de las políticas sanitarias y en aspectos como el financiamiento (política del medicamento, centralización de compras, disminución de los lucros de la industria farmacéutica y de distribuidores del medicamento, centralización de las compras), el refuerzo de la

⁷ (Dearing & Rogers, 1996: 52)

atención primaria y de los servicios de proximidad para garantizar la mayor universalidad del acceso y la necesidad de una mejor distribución de los recursos humanos.

La agenda mediática en sanidad parece estar influenciada por la agenda política puesto que las fuentes de las 350 noticias analizadas en las ediciones del "Diário de Notícias" son, el 63,7% de las veces, instituciones gubernamentales, que tienen una comunicación privilegiada y más estructurada con los medios de comunicación social por medio de servicios de comunicación y de cuya información considerada fidedigna y organizada dependen los medios de comunicación para copilar materiales con el objetivo de publicarlos. Sin embargo, de la sociedad civil, la vida real de los ciudadanos comunes, se deriva un 38,6% de los artículos, por lo que se puede concluir que el sistema democrático sigue teniendo alguna exposición en los medios de comunicación. Se podría cuestionar también por qué razón la comunidad epistémica (los *experts*) no es llamada más veces a opinar, puesto que aparece tan sólo en la 4ª posición del ranking de las fuentes de las noticias en el periodo analizado.

El efecto de la *agenda-setting* de los medios de comunicación se verifica en la muestra de la población lisboeta en estudio, puesto que 3 de los 6 principales temas más destacados por la agenda mediática fueron mencionados también como problemas principales a solucionar en respuesta espontánea y abierta por los encuestados, y esos temas son, por orden de relevancia: el financiamiento, el acceso y administración de las unidades hospitalarias y los recursos humanos en sanidad. Por otro lado, se verifica un efecto de amplificación de los problemas mencionados por el público, en lo que se refiere al financiamiento y al acceso y administración de

establecimientos sanitarios, en comparación con la referencia a los mismos temas por los medios de comunicación.

6. Bibliografía

Colins, P. A. e outros (2006). Are we expecting too much from print medios de comunicación? An analysis of newspaper coverage of the 2002 Canadian healthcare reform debate in *Social Science & Medicine* 63, pp 89-102

Dearing, J. W. & Rogers, E. M (1996). *Agenda Setting*. United States of America: Sage Publications

Fernandes, J. F. (2011). In Fernandes, A. C. (Coord.) (2011). *Cadernos de Saúde e Sociedade. Inovação e Sustentabilidade em Saúde, Equação Impossível?* Loures: Dário de Bordo, pp 59-66

Mc Combs, M.E. & Shaw, D. L. (1972). A Função de Agendamento dos Medios de comunicação in Traquina, N. (2000). *O poder do Jornalismo, Análise e Textos da teoria do Agendamento*. Coimbra: Minerva, pp. 47-61

Mc Combs, M. E., Weaver, David H. & Spellman, C. (1975). Watergate e os Medios de comunicação in Traquina, N. (2000). *O poder do Jornalismo, Análise e Textos da teoria do Agendamento*. Coimbra: Minerva, pp. 63 -76

Mc Combs, M. E. & Shaw, D. L.(1993). A Evolução da pesquisa sobre Agendamento: vinte e cinco anos no mercado das ideias in Traquina, Nelson (2000).

O poder do Jornalismo, Análise e Textos da teoria do Agendamento. Coimbra: Minerva, pp. 125-145

Nasbitt, J. (1993). Macrotendências. Dez novas orientações que transformam as nossas vidas. Lisboa: Editorial Presença

OECD (2011). OECD Health Data 2011. How Does Portugal Compare. Genebra: OECD

O'Malley, P. (2008), Governmentality and risk. In Zinn, Jens (Ed.) (2008 a), Social theories of risk and uncertainty – an introduction. Oxford: Blackwell Publishing, pp. 52-75

Traquina, N. (2000). O Poder do Jornalismo, Análise e Textos da Teoria do Agendamento. Coimbra: Minerva

Ramos, F. (2011) In Fernandes, A. C. (Coord.) (2011). Cadernos de Saúde e Sociedade. Inovação e Sustentabilidade em Saúde, Equação Impossível? Loures: Dário de Bordo:35-38

Rosa, E. (2011). «Inovação e Sustentabilidade no Serviço Nacional de Saúde: Como entendê-la e como a resolver? – Contributos para o debate». Cadernos de Saúde e Sociedade 1. Loures: Dário de Bordo: 27-31

Silva, P.A.(2011). A Saúde nos Medios de comunicaci3n. Representa33es do Sistema de Sa3de e das Pol3ticas Pulicas na Imprensa escrita portuguesa. Lisboa: Mundos Sociais

WHO (2010). Health Systems Financing. The Path to Universal Coverage. Geneva:

WHO

Páginas consultadas en Internet:

Administração Central do Sistema de Saúde (2011). «Execução Financeira Avançada. Relatório e Contas 2010» Lisboa: Ministério da Saúde

<http://www.acss.min->

[saude.pt/Portals/0/Relat%C3%B3rio%20e%20Contas%20do%20SNS%202010.pdf](http://www.acss.min-saude.pt/Portals/0/Relat%C3%B3rio%20e%20Contas%20do%20SNS%202010.pdf) Constituição

da República Portuguesa: <http://www.idesporto.pt/DATA/DOCS/LEGISLACAO/Doc063.pdf>

Governo Português (2011) Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidade de Política Económica

http://aventadores.files.wordpress.com/2011/05/2011-05-18-mou_pt.pdf

Instituto Nacional de Estatística (2011), «População residente (Nº) no Concelho de Lisboa por freguesias»

http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0005889&contexto=pi&selTab=tab0