



**Aruguete, Natalia**

*Estableciendo la agenda. Los orígenes y la evolución de la teoría de la Agenda Setting*

Ecos de la Comunicación • Año 2 Número 2 – 2009

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Aruguete, N. (2009). Estableciendo la agenda. Los orígenes y la evolución de la teoría de la Agenda Setting [versión electrónica], *Ecos de la comunicación*, 2(2).

Recuperado el .....,de

<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/estableciendo-la-agenda.pdf>

(Se recomienda indicar la fecha de consulta de acuerdo con el siguiente ejemplo:

Recuperado el 27 de Julio de 2010, ....)

# Estableciendo la agenda. Los orígenes y la evolución de la teoría de la *Agenda Setting*

Natalia Aruguete\*

\* Magister en Sociología Económica (IDAES-UNSAM), doctorando en Ciencias Sociales (UNQ) y becaria del CONICET. Su línea de trabajo se centra en el análisis de la cobertura mediática de las privatizaciones en Argentina, sobre la base de las teorías de la *Agenda Setting* y el *framing*. Ha realizado una estancia de investigación en el Observatorio de los Contenidos Audiovisuales (OCA) de la Universidad de Salamanca (España).

## Resumen

*El presente trabajo es una revisión de la teoría de la Agenda Setting. Se analiza el contexto teórico de su nacimiento, sus antecedentes y su evolución en los estudios de la relación entre medios de comunicación y opinión pública. Asimismo, se describe una serie de casos en los que se ha estudiado la función de establecimiento de la agenda, tanto en el extranjero como en Argentina. Finalmente, se esboza una propuesta de complementación de esta perspectiva con otros abordajes teóricos, con vistas a lograr una mirada más integral, que entienda a los productores de la información como actores insertos en una comunidad, cuyos valores expresan y redefinen.*

## Abstract

*This paper is a review of the Agenda Setting theory. Discusses the theoretical context of his birth, background and developments in the studies of the relationship between media and public opinion. It also describes a number of cases in which it has studied the role of setting the agenda, both abroad and in Argentina. Finally, it outlines a proposal to supplement this perspective with other theoretical approaches in order to achieve a more integrated understanding of the producers of information as actors within a community, whose values they express and redefine.*

## Palabras clave

*Medios de comunicación, establecimiento de la agenda, relevancia, agenda de temas, agenda de atributos.*

## Keywords

*Media, setting the agenda, salience, agenda issues, attributes agenda setting.*

## 1. Introducción

*Las noticias no nos dicen cómo germina la semilla en la tierra, pero pueden decir cuándo asoma el primer brote en la superficie.*

Walter LIPPMAN<sup>1</sup>

La multiplicidad de acontecimientos que suceden se vuelven inabarcables para la sociedad y desbordan la imagen que ésta puede hacerse de ellos. Frente a tal incapacidad de controlar con exactitud la representación de la realidad, los medios de comunicación intervienen estableciendo esa relación entre la gente y el mundo que la rodea. Ofrecen “una realidad de segunda mano, que viene estructurada por las informaciones que dan los periódicos (y otros medios de comunicación) de esos hechos” (McCombs, 2006: 24).

En esta relación, los medios no son sólo un canal de transmisión de temas ni un “simple testigo de lo que sucede” (Halperín, 2007: 51). La cobertura mediática de los acontecimientos, incluyendo ciertos hechos y omitiendo otros u otorgándoles mayor o menor jerarquía, condiciona la experiencia que la gente tiene de su entorno más allá de sus propias vivencias (Fishman, 1983).

Establecer la relevancia de unos temas entre las preocupaciones del público y lograr que éste oriente su atención, pensamiento y acciones hacia ellos constituye el primer nivel de la formación de la opinión pública (McCombs, 2006). “La gente reacciona ante las noticias [...] pensando que los acontecimientos que más cobertura reciben son los más importantes” (Igartua y Humanes, 2004: 244).

En esta perspectiva se inserta la teoría de la *Agenda Setting*, cuya hipótesis inicial fue que los medios de comunicación tienen la capacidad de seleccionar y destacar ciertos temas y omitir otros y, mediante ese mecanismo, instalar los asuntos que son percibidos como importantes por la opinión pública. Esto es, establecer no qué ni cómo la gente debe pensar, sino aquellos temas en torno a los cuales pensar, discutir y formarse una opinión (Cohen, 1963; McCombs y Shaw, 1972).<sup>2</sup> El rol de la prensa en las sociedades fue puesto en cuestión desde las primeras experiencias realizadas para corroborar la hipótesis del establecimiento de la agenda. “¿La prensa sólo transmite información? ¿Es sólo una cinta de transmisión? ¿O acaso ejerciendo la elección consciente e inconsciente, no posee la prensa la capacidad para iluminar ciertas cuestiones por un lapso breve, machacar otras con el tiempo y simplemente ignorar aún otras?” (McCombs y Shaw, 1973: 82).

<sup>1</sup> *Public Opinion* (1922).

<sup>2</sup> Tal hipótesis fue redefinida a partir de la realización de posteriores constataciones empíricas del efecto cognitivo de los medios en la opinión pública.

La prioridad de ciertos asuntos por encima de otros surge de dos mecanismos: por un lado, el filtro y la selección de los temas que llegan a las redacciones y que finalmente integran la agenda de los medios;<sup>3</sup> por otro, la concentración de la atención en un mismo tema y un mismo tiempo (Igartua y Humanes, 2004).

## 2. La agenda de temas

Con “aquello” sobre lo que la gente piensa y se forma una opinión, la *Agenda Setting* se refiere a cuestiones o temas (*issues*). Para Shaw (1977), un “tema” es la “acumulación de [una] serie de acontecimientos relacionados que se involucran en el tratamiento periodístico y que se agrupan unidos en una categoría más amplia” (citado en Dader, 1992: 302). Lang y Lang (1981) proponen diversas definiciones de este término: 1) son preocupaciones, cosas acerca de las cuales la gente está personalmente preocupada; 2) es la percepción de problemas considerados centrales para un país y sobre los que el gobierno debe hacer algo; 3) es la existencia de políticas alternativas entre las que la gente debe elegir; 4) es alguna controversia pública o 5) son razones o determinantes subyacentes a las divisiones políticas.

Dearing y Rogers (1996) afirman que los temas son conflictos entre dos o más grupos sobre un proceso o problema, relacionado con la distribución de posiciones o recursos. Por tanto, que los temas puedan ser vistos o interpretados desde dos o más puntos de vista explica por qué cobran su nivel de importancia en el establecimiento de la agenda. Según Martínez (1996: 320), un tema público es “cualquier situación, fenómeno o condición social sobre la que un público amplio se ve impelido a formarse una opinión y a tomar partido y que, además, requiera de una acción política”.

Rositi (1982) distingue lo que se entiende por tema de lo que es un acontecimiento. Un tema no sólo es reunir una serie de hechos en un período dado, sino hacerlos converger en el marco de un problema con significado público, que reclame una solución o decisión al respecto. También Pasquier (1994), retomando a Shaw, establece esta distinción entre eventos (acontecimientos puntuales limitados en el tiempo) y temas (hechos que están ligados entre sí y que, por ello, entran en una categoría genérica).

Un hecho se convierte en tema cuando su nivel de importancia le permite tener un lugar en la agenda, definida como un conjunto de cuestiones comunicadas, en función de una determinada jerarquía. Sin embargo, diferentes cuestiones siguen surgiendo y, a

<sup>3</sup> Según McCombs (1996), los medios gráficos dejan afuera de sus coberturas más del 75% de la información que llega a las redacciones.

partir de su grado de relevancia y el interés que suscitan, van adquiriendo un orden dentro de la agenda (Dearing y Rogers, 1996).

El establecimiento de la agenda se define como la capacidad de los medios de trasladar al público la importancia de ciertos temas, a partir de la jerarquía informativa que se les otorga. “De ahí la importancia de que un tema esté presente en la agenda, puesto que su mera presencia marca prioridad de intereses: lo que aparece en la agenda tiene preferencia sobre lo que no está” (Sádaba, 2008: 73).

### 3. La tematización

Wolf (1991) define la tematización como un procedimiento informativo perteneciente a la *Agenda Setting*, que supone poner un asunto en el orden del día de la atención pública, darle la importancia adecuada, subrayar su centralidad y su significatividad. La noticia mediática es una “información tematizada”: amplía la noticia, contextualizándola y profundizándola (Marletti, 1982: 210). La información que surge del proceso de tematización permite ir más allá del propio acontecimiento al integrarlo en un contexto social, económico y político, y en un marco interpretativo que lo vincula a otros acontecimientos o fenómenos (Lang y Lang, 1981).

El concepto de “tematización” fue creado por Niklas Luhmann, desde el campo de la sociología para referirse al papel de los medios y la opinión pública en la sociedad. Según Luhmann (1973), se necesitan mecanismos que reduzcan la complejidad de las sociedades actuales, evidenciada en la heterogeneidad existente en las preocupaciones de los individuos. En esa dinámica, la opinión pública –estructura temática de la comunicación colectiva– reconoce una serie de asuntos que los medios de comunicación seleccionan y proponen como universales, necesarios y actuales. En otras palabras, los *mass media* simplifican la complejidad del mundo mediante noticias con las que establecen los temas importantes sobre los que la gente piensa y se forma una opinión.

El proceso de tematización no supone sólo dotar de relevancia un asunto, estimulando su controversia, otorgándole una visibilidad máxima y obligando a los actores implicados a saltar a la arena pública para exponer o defender sus posiciones. Para que haya tematización, es fundamental configurar un contexto simbó-

lico a partir del cual una situación adquiere un significado público relevante. Un análisis integral de los mecanismos de tematización de los medios requiere incluir la omisión, la no cobertura o la intencional cobertura sumisa o penalizada que sufren determinados hechos, objetos o personas.

No cabe pensar en un efecto de agenda sobre cualquier hecho, dado que los medios no deciden qué sucede de manera unilateral. “Los *mass media* tematizan dentro de unos márgenes que no definen, sobre un territorio que no delimitan, sino que simplemente reconocen y rastrean” (Wolf, 1991: 186). En consecuencia, la cobertura informativa es el resultado de una negociación, un acuerdo entre actores con intereses propios que disputan poder, más que una imposición de las instituciones informativas.

#### 4. Un cambio de paradigma

Desde inicios del siglo xx, diversos investigadores analizaron la relación entre medios y opinión pública. Las hipótesis iniciales plantearon la existencia de “efectos poderosos” de una prensa activa sobre una masa pasiva, durante las primeras décadas de estudio. Luego se pasó a la de los “efectos limitados” de los medios sobre la opinión pública, incapaces de generar cambios en opiniones y actitudes, hacia mediados de siglo. Hasta llegar, en los años sesenta y setenta, a la conclusión de que existían efectos poderosos bajo condiciones limitadas (Igartua y Humanes, 2004).

A finales de la década de 1960, la sospecha de que todavía había efectos mediáticos por explorar derivó en la hipótesis de que los medios tienen efectos cognitivos de largo plazo en las audiencias. Mediante estudios experimentales, se hallaron evidencias de que, en el largo plazo, la postura de los medios sobre los asuntos no sería tan inofensiva y podría dar lugar a efectos más duraderos (Lord, Ross, Lepper, 1979, citado en D’Adamo, Freidenberg y García Beaudoux, 2000a). En ese contexto surgió la teoría de la *Agenda Setting*.

Algunas líneas de investigación que antecedieron a los estudios del establecimiento de la agenda merecen ser descriptas, ya que en conjunto brindan elementos para entender que la llegada de la hipótesis del establecimiento de la agenda formó parte de un proceso más amplio dentro de la *Mass Communication Research*.

La primera ola de análisis sobre comunicación encontró en los medios masivos la capacidad de generar una influencia poderosa sobre una masa pasiva, al estilo estímulo-respuesta. Una serie de

investigaciones realizadas a finales de los años veinte sobre la influencia de los mecanismos de propaganda en la participación ciudadana en la Primera Guerra Mundial dieron origen a la teoría de la “Aguja Hipodérmica” o “Bala Mágica”.

Las conclusiones de estos estudios empíricos realizados en Estados Unidos, Alemania, Inglaterra y Francia durante la guerra, quedaron condensadas en la obra *Propaganda Techniques in the World War* (Lasswell, 1927). Allí se afirmaba que la propaganda mediática logra la adhesión de los ciudadanos a determinados planes políticos a través de la manipulación. Los medios crean un estímulo que se “inyecta” en el receptor sin una instancia de intermediación.

La concepción conductista de Lasswell suponía un proceso de comunicación intencional, unidireccional, asimétrica y descontextualizada, donde el emisor envía un mensaje que es recibido en forma pasiva y uniforme por individuos aislados.

En los años cuarenta se dio un vuelco en estos postulados. Durante las elecciones presidenciales de Estados Unidos de 1940, Paul Lazarsfeld realizó, junto a Bernard Berelson y Hazle Gaudet, un estudio sistemático de los efectos de la comunicación masiva sobre la opinión pública.

Dicho trabajo consistió en siete tandas de entrevistas con votantes de Erie County, Ohio, donde se encontraron pocas evidencias sobre el efecto de los medios en la audiencia. *The people's choice. How the voter makes up his mind in the presidential campaign* (Lazarsfeld, Berelson y Gaudet, 1944) dejó constancia de las limitaciones de los medios en su influencia sobre la opinión pública frente a otros agentes sociales. No sólo los medios varían en cuanto a su contenido, retórica y capacidad persuasiva, sino que los sujetos poseen actitudes y predisposiciones previas que intercambian con otras personas.

Hacia la década de 1960 comenzó a valorarse el poder de los efectos de los medios, aunque de una manera más cauta, dado que se contemplaba la existencia de una audiencia activa frente a la recepción de los mensajes (Sádaba, 2008). En esa línea, el discípulo de Lazarsfeld, Joseph Klapper, denominó “paradigma de los efectos limitados” al hecho de que los medios no cambian la opinión del público, sino que sólo intensifican sus predisposiciones.

Años después, la hipótesis de la “percepción selectiva”, contenida en la idea de los efectos limitados de Klapper, fue criticada desde los postulados de la *Agenda Setting*. Este concepto ubicaba “la influencia fundamental en el interior del individuo y [estratificaba] el contenido mediático según la compatibilidad que [tuvie-

ra] con las actitudes y opiniones preexistentes del individuo” (McCombs, 2006: 31 y 32).

Al poco tiempo, Lazarsfeld y Merton analizaron los factores que influían en la configuración de la agenda mediática, constituyéndose en otro posible antecedente de los “pioneros intuitivos del fenómeno de la *Agenda Setting*” (Dader, 1992 citado en Casermeiro, 2004: 48). En trabajos como *Mass Communication, Popular Taste and Organized Social Action* (1948) y *Friendship as social process: A substantive and methodological analysis* (1964), estos autores introdujeron la idea de que los grupos empresarios y fuentes de poder ejercen una fuerte presión en la selección de temas destacados en los medios (Rodríguez, 2004: 26).

Los estudios preliminares de la teoría de la *Agenda Setting* tomaron la forma de una crítica a los efectos de los *mass media* entendidos como cambios a corto plazo. El nuevo paradigma teórico consideraba que el contenido informativo tenía consecuencias a largo plazo sobre los destinatarios. “Las comunicaciones no median directamente el comportamiento explícito; más bien tienden a influir la forma con la que el destinatario organiza su propia imagen del ambiente” (Roberts, 1972: 361).

El pasaje de un paradigma a otro era nada menos que un cambio sobre el tipo de efecto mediático. Según las primeras premisas de la fijación de la agenda dadas por McCombs y Shaw, los medios no afectan las actitudes, valores y comportamientos del destinatario sino que tienen un efecto cognitivo que recae en los sistemas de conocimiento que el individuo asume y estructura establemente.

Además, la *Agenda Setting* aportó un replanteo del marco temporal a las perspectivas anteriores. No se trataba de efectos puntuales derivados de la exposición a cada mensaje, sino de “efectos acumulativos, sedimentados en el tiempo” (Wolf, 1991: 158). Hoy, los efectos mediáticos de tipo afectivo, actitudinal y emocional están demostrados y se ha avanzado en el análisis de la influencia de la cobertura noticiosa sobre la conducta (de Vreese, 2004; Kepplinger y Roth, 1979; Muñiz, 2006).

## 5. Antecedentes de la teoría de la Agenda Setting

Antes de las reflexiones de Lasswell sobre la aguja hipodérmica, *Public Opinion* (1922) se constituyó en la investigación pionera del siglo pasado sobre el papel de la prensa en la fijación de la agenda, y su autor, Walter Lippman, en el “padre intelectual” de la

*Agenda Setting* (McCombs, 2006: 26). En el primer capítulo, “El mundo exterior y las imágenes en nuestra mente”, Lippman afirma que los medios son conectores entre los eventos del mundo y las imágenes de dichos eventos en la mente de la gente.

Este investigador trabajó sobre el rol de los medios en dos sentidos: su influencia sobre la gente y su relación con los hechos reales. Por un lado, los medios definen el mapa cognitivo de la sociedad sobre su experiencia con el mundo en el que viven, inabarcable, fuera de su alcance, de su vista y de su mente (Lippman, 1922). Por otro lado, lo que la prensa expresa acerca del mundo, aquello que la gente percibe como real, no es más que el “pseudo-ambiente” creado por las noticias e independiente de la realidad de los hechos.

Este aspecto fue corroborado en diversos estudios, con evidencias suficientes de que la cobertura mediática de los asuntos no responde a la evolución real de dichos acontecimientos (D’Adamo y García Beaudoux, 2003; Funkhouser, 1973; Kepplinger y Roth, 1979).

En forma contemporánea a Lippman, Robert Park publicó *The Immigrant Press and its Control* (1922) y *The City* (1925). Aunque no tuvo la misma repercusión que Lippman, su obra fue otro gran aporte a la investigación sobre la influencia de los medios en el público. En su estudio sobre las relaciones de raza en la historia de los inmigrantes, Park explica que existen varias etapas hasta que éstos logran ser asimilados por la sociedad. En tal proceso, los medios de comunicación cumplen un papel fundamental. Es esa “función indicadora de las noticias” (Park, 1940) la que ayudó a “asimilar a los inmigrantes en la sociedad norteamericana y restablecer en la ciudad el sentimiento perdido de la comunidad” (McQuail, 1985, citado en Casermeiro, 2004: 39).

Si bien la hipótesis de la “Aguja Hipodérmica”, expuesta por Lasswell en la década de 1920, fue criticada desde los postulados de la *Agenda Setting*, ciertos aspectos de las instituciones informativas planteados por este autor fueron antecedentes de valor para el paradigma del efecto agenda de los medios. En 1948, Lasswell se refirió a dos funciones clave de las instituciones informativas. La de vigilancia tiene lugar en la etapa de decisión de los eventos que contarán con la atención de los medios. La de correlación se produce cuando la opinión pública “sincroniza” la importancia y atención dadas a un tema por parte de otros sectores de la sociedad (D’Adamo, García Beaudoux y Freidenberg, 2007: 125).

En los años cincuenta empezó a tomar forma la crítica al “paradigma de los efectos limitados”, idea dominante desde una

década antes. Entre los primeros investigadores que revisaron sus premisas se encuentran Gladys y Kurt Lang, quienes plantearon que los *mass media* generan “efectos acumulativos” de mediano y largo plazo (Lang y Lang, 1966).

Un elemento central que estos autores advierten en su análisis sobre la cobertura del “Watergate” es que las investigaciones sobre el rol de los medios omitieron preguntarse cómo se forma la agenda pública (Lang y Lang, 1981). Hay poco o ningún “reconocimiento del proceso a través del cual se construyen las agendas o mediante el cual un objeto que es alcanzado por la atención pública [...] dé lugar a un tema político” (Lang y Lang, 1981: 448).

Los autores proponen un modelo de cuatro pasos en el que quedan englobadas la *Agenda Setting* y la *agenda building*.<sup>4</sup> Primero, los medios destacan ciertos eventos, actividades, grupos o personalidades. Luego, los elementos de un conflicto se combinan en un marco común subrayando o escondiendo aspectos del objeto. En tercer lugar, el tema en cuestión se asocia a símbolos secundarios, convirtiéndose en parte de un paisaje político reconocido. Finalmente, los portavoces juegan un papel importante en la promoción de los temas y símbolos. La primera etapa se corresponde con el establecimiento de la agenda la segunda, tercera y cuarta tienen que ver con la construcción de la agenda (Sádaba, 2008). Por estos hallazgos, existe un reconocimiento por parte de McCombs y Shaw de que los Lang también fueron “precursores de la *Agenda Setting*, en la medida en que alertaron explícitamente sobre la función de selección de los temas por parte de los medios y su poder de influencia sobre las audiencias en relación con la fijación de los temas” (Casermeiro, 2004: 50).

Por la misma época, quien también enunció la influencia de la agenda de los medios en la pública fue Norton Long. Según este autor, “la prensa es la primera en establecer la agenda territorial. Tiene una parte importante en señalar lo que mucha gente dirá, los hechos en los que mucha gente pensará y lo que la gente atenderá como problemas a tratar” (Long, 1958, citado en Sádaba, 2007: 76).

El otro referente clave –y el más inmediato– de los estudios de *Agenda Setting* es Bernard Cohen. Su premisa –“los medios frecuentemente no tienen éxito al decirle a la gente qué es lo que tiene que pensar, pero tienen un éxito asombroso al decirle a la gente sobre qué tiene que pensar” (Cohen, 1963: 13)– fue retomada en muchos estudios realizados durante la primera fase de investigación de esta teoría. En su libro *The press and foreign po-*

<sup>4</sup> Entre finales de los años setenta y principios de los ochenta resurgieron iniciativas centradas en el estudio de los productores de la información, dando lugar a la hipótesis de la *agenda-building*. Estas investigaciones se inscriben en el análisis del proceso de construcción de la agenda de los medios y los factores que influyen en ésta. Por cuestiones de espacio, aquí no se desarrollan los postulados de la *agenda building*, parte integrante de la teoría de la *Agenda-Setting*.

licity, Cohen visualizó la globalización del modelo norteamericano de cobertura de los asuntos internacionales: su estilo, la manera de trabajar de los corresponsales y la lógica de las grandes cadenas televisivas. Con el correr del tiempo, los avances hacia el segundo nivel de análisis, la agenda de atributos (*attributes agenda setting*), obligaron a revisar y ampliar la hipótesis de Cohen. Pero sin lugar a dudas, su aporte fue instalar diferencias explícitas con respecto a investigaciones anteriores sobre el efecto de los medios de comunicación.

## 6. Los inicios de la *Agenda Setting*

“En 1966, casi cincuenta años después de la publicación de *Public Opinion*, de Lippmann, Max McCombs entró en una librería de la UCLA y compró el libro *The Press and the Foreign Policy*, de Bernard Cohen. McCombs había estado sentado con colegas de la facultad en un bar de Los Ángeles, donde habían intercambiado ideas acerca de la primera plana del diario *Los Angeles Times* de ese día. Los titulares trataban acerca de tres noticias importantes; una era la renuncia del director de un programa de pobreza en esa ciudad. McCombs y sus colegas conversaron acerca de las razones por las cuales los titulares fueron jerarquizados sobre los otros en esa primera plana y especularon acerca de las consecuencias de ello para los lectores. El paso siguiente de McCombs fue ir a la librería de la UCLA y encontrar el libro de Cohen. Poco después partió hacia Chapel Hill, en la ruta hacia su clásico estudio de la *Agenda Setting* con Donald Shaw” (Rogers, traducido en Casermeiro, 2004: 53).<sup>5</sup>

Los estudios sobre el establecimiento de la agenda se aplicaron inicialmente en el área de la comunicación política, más precisamente, en el marco de las campañas electorales, consideradas un “laboratorio natural para el examen de los efectos mediáticos” (McCombs, 2006: 38). En esos contextos, se calculó la correlación entre el *ranking* de temas en las agendas pública y mediática. La primera de estas experiencias tuvo lugar en Chapel Hill, Carolina del Norte, en ocasión de las elecciones presidenciales norteamericanas de 1968, en las que se enfrentaron Richard Nixon y Hubert Humphrey.

Allí, McCombs y Shaw analizaron los efectos cognitivos generados por la cobertura mediática de la campaña electoral. Y demostraron empíricamente que los asuntos destacados en la cobertura noticiosa con el tiempo se instalan como cuestiones

<sup>5</sup> *A History of Communication Study. A Biographical Approach* (1994).

importantes en la mente del público. Se abrió así la primera fase de esta línea de investigación.

Para comprobar el nivel de correspondencia entre agenda mediática y pública en el estudio de Chapel Hill, se realizaron 100 entrevistas a votantes indecisos, durante 24 días, en otoño de 1968. En forma paralela, se hizo un análisis de contenido de las noticias aparecidas entre el 12 de septiembre y el 6 de octubre, en los medios gráficos y televisivos más consumidos por los entrevistados. Las noticias fueron divididas en mayor y menor nivel de importancia según su énfasis informativo utilizando indicadores acordes a cada uno de los medios. Por ejemplo, en el caso de la prensa gráfica, los parámetros fueron el espacio y la posición de la información. Con respecto a la cobertura televisiva, se midió la posición y la duración de las noticias.

En efecto, McCombs y Shaw (1972) encontraron una correlación significativa entre los principales temas –política exterior, ley y orden, política fiscal, política de bienestar y derechos civiles– presentes en la prensa y en la mente de los votantes durante el período analizado. Con la evidencia de que existía una fuerte asociación entre la relevancia otorgada en las noticias y entre los votantes a determinados asuntos de la campaña, concluyeron que los medios ejercen un impacto significativo en los juicios de las personas sobre lo que éstos seleccionaron como los temas de mayor importancia. Como consecuencia del rol social de los medios de comunicación, la gente es consciente o ignora, atiende o descuida, enfatiza o pasa por alto elementos de los escenarios públicos, explicaron los autores en ese trabajo.

A partir de allí acuñaron el término *Agenda Setting*, o establecimiento de la agenda, para definir tales evidencias empíricas. “Los medios fuerzan la atención hacia ciertos asuntos, refuerzan la imagen pública de las figuras políticas y presentan objetos sugiriendo a los individuos sobre qué deben pensar, saber y sentir” (McCombs y Shaw, 1972: 177).

En realidad, el logro de los investigadores de la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill no fue descubrir que los lectores aprenden de los medios la importancia de los temas producto del énfasis que éstos le atribuyen –aspecto corroborado antes de 1968 (Cohen, 1963; Lang y Lang, 1966; Lippman, 1922)–, sino en conceptualizar un nuevo abordaje en los estudios de comunicación y sistematizar, además, una metodología apropiada para el análisis de los efectos mediáticos a nivel cognitivo. Si bien “se había planteado en términos generales el poder de fijación de temas de debate público por parte de los medios, [...] había que-

dado ‘pendiente’ comprobarlo empíricamente” (Casermeiro, 2004: 53).

En forma contemporánea al estudio de Chapel Hill –puntapié inicial de un cambio de paradigma en la investigación de la comunicación de masas (Rogers, Dearing y Bregman, 1993)–, Ray Funkhouser (1973) analizó la relación entre la cobertura mediática norteamericana, la opinión del público y la realidad subyacente a diversas cuestiones que tuvieron lugar a lo largo de la década del sesenta.

Este autor analizó la relación medios –opinión pública– realidad en tres instancias. Primero, hizo un seguimiento del análisis de contenido de los artículos aparecidos en tres revistas de Estados Unidos –*Times*, *Newsweek* y *U.S. News & World Report*–<sup>6</sup> sobre los temas más prominentes, entre los años 1960 y 1970. Luego, recogió las principales preocupaciones de la población en aquella época, sobre la base de los resultados de las encuestas de *Gallup* acerca del problema más importante (PMI). Por último, verificó, basado en datos del Resumen Estadístico de Estados Unidos, la evolución real de los asuntos a través de una agenda histórica, independiente de la cobertura periodística y de la opinión del público.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> El autor de *The issues of the sixties* justificó la elección de las revistas semanales con dos argumentos. Por un lado, era imposible analizar en forma representativa el contenido de la cobertura de un medio de frecuencia diaria durante una década. Por otro, aunque las revistas no eran el recurso mediático primario para la mayoría de la gente, la conformación de su agenda reflejaba el contenido de las noticias más prominentes a nivel nacional (Funkhouser, 1973: 64).

<sup>7</sup> Según Scheufele (2000), aunque no lo definió en términos de *agenda building*, Funkhouser fue uno de los primeros en examinar la relación entre los eventos del mundo real y la cantidad de cobertura mediática de estos eventos.

El estudio de Funkhouser puso de manifiesto dos comportamientos. Por un lado, una significativa correlación entre la agenda mediática y la pública. Por otro, que “los patrones de la cobertura mediática no se relacionaban a la par con las realidades de ninguno de los temas” (Funkhouser, 1973: 72). En efecto, entre los *issues* de estas tres revistas –la guerra de Vietnam, el malestar universitario, las drogas, los disturbios urbanos, entre otros 14 tópicos– se daban picos en la cobertura informativa, mientras que, en términos reales, no había diferencias respecto de años anteriores. Más aún, en ciertos casos, la cobertura aumentaba aunque los asuntos mostraran signos de mejora.

El trabajo de Funkhouser obtuvo menos repercusión que los de sus colegas de Carolina del Norte por tres motivos: no dio un nombre a sus hallazgos, no utilizó datos de su propia encuesta y no continuó profundizando esta línea de investigación (Dearing y Rogers, 1996). Sin embargo, debería ser considerado más innovador que el estudio de Chapel Hill, ya que aportó evidencias adicionales. No sólo analizó la influencia de los medios en la percepción de la gente, sino que relacionó la cobertura mediática con la realidad de los asuntos y demostró que los parámetros de la prensa no se correspondían con la realidad de algunos de los *issues*. “Control de la realidad” fue la denominación que este autor le dio

a “la fuerza e importancia social del proceso de establecimiento de la agenda” (McCombs, 2006: 58).

Treinta años después de estas investigaciones seminales, Dearing y Rogers (1996) calcularon que se habían realizado más de trescientos cincuenta estudios tendientes a confirmar la existencia de una influencia significativa de los medios en las audiencias.

### **6.1. La tipología de Acapulco**

Las investigaciones de *Agenda Setting* se han abordado mediante dos herramientas metodológicas. El análisis de contenido se utiliza para estudiar la cobertura y el tratamiento mediáticos de un asunto (Kaid y Wadsworth, 1989). Entre otros aspectos, permite medir la importancia de las cuestiones en la agenda mediática a partir de diversos indicadores: la ubicación de la noticia en tapa o páginas interiores, el tamaño de la información o del título, su aparición en páginas pares o impares, entre otros (McCombs, 2000). Del mismo modo, establecer la relevancia de una información en medios televisivos o radiales supone deducir el orden de aparición de las noticias, la duración de la información sobre un mismo tema y la organización interna de la misma.<sup>8</sup>

La agenda pública se analiza mediante cuestionarios o encuestas donde se pregunta sobre los temas más importantes (PMI) que debe enfrentar el país. Posteriormente, se establecen mediciones y cálculos estadísticos para verificar la correlación entre ambas agendas con el objeto de determinar si existe algún grado de influencia de los medios hacia las audiencias (Brosius y Weimann, 1996).

A partir de las variantes en la metodología utilizada para medir el establecimiento de la agenda, en 1981 McCombs clasificó los distintos tipos de relación entre la cobertura mediática de los asuntos y la agenda del público, que denominó “Tipología de Acapulco”. Existen cuatro acercamientos metodológicos. En los “estudios de Tipo I”, se mide la opinión pública sobre la base de datos acumulados o individuales y la agenda de temas o asuntos, que pueden ser estudiados uno a uno o en forma conjunta. Allí se procura corroborar el efecto de los medios en la jerarquía que el público le otorga a diversos temas. En los “estudios de Tipo II” también se mide una serie de temas, pero la jerarquía que los asuntos adquieren en la agenda mediática se correlaciona con un conjunto de respuestas dadas por cada individuo, en función de su propia agenda de temas. “A diferencia del Tipo I de los estudios

<sup>8</sup> Igartua y Humanes (2004) agregaron otros factores, como el nivel jerárquico de los sujetos implicados en el acontecimiento, el impacto sobre el interés nacional, la cantidad de personas implicadas en el hecho relatado y la trascendencia del acontecimiento para el futuro.

de *Agenda Setting*, en el que cada individuo menciona sólo un asunto –aquel que le preocupa más–, en los estudios del Tipo II cada individuo ordena los asuntos dentro del conjunto de temas que se estudian. Las agendas individuales se comparan después con las agendas de los medios de difusión” (McCombs y Evatt, 1995: 13).

Los “estudios de Tipo III” apuntan a un tema y comparan a lo largo del tiempo el surgimiento y la desaparición de dos variables: la cobertura mediática de un tema y el grado de preocupación pública que surge de las respuestas al problema más importante (PMI), relevada con las encuestas que *Gallup* realiza en Estados Unidos desde la década de 1940. Por último, los “estudios de Tipo IV” relacionan las respuestas individuales con los cambios de prominencia de una cuestión concreta. En este marco se insertan los experimentos de laboratorio donde se evalúan en forma comparativa los niveles de prominencia individuales de un asunto antes y después de estar expuesto a un mensaje. “Con toda probabilidad, tal estudio compararía la prominencia del tema entre los individuos expuestos a la comunicación con la prominencia del tema para quienes no están expuestos a ella” (McCombs y Evatt, 1995: 13).

## **7. Avances, revisiones y críticas a la teoría de la *Agenda Setting***

El análisis de los efectos cognitivos en el marco de la *Mass Communication Research* avanzó y se complejizó desde el estudio pionero de 1968. Shaw y McCombs (1977) realizaron una segunda investigación durante la campaña de las elecciones presidenciales estadounidenses de 1972. Con el objeto de indagar otros aspectos intervinientes en el establecimiento de la agenda, diseñaron un método de panel que permitió entrevistar en tres ocasiones a 227 votantes de Charlotte, Carolina del Norte, y efectuaron un análisis de contenido de los medios informativos que esos votantes consumían.

Mediante el método de correlaciones desfasadas en el tiempo (*cross-lagged correlation*), tendiente a determinar si el efecto del establecimiento es puntual o es un proceso que se desarrolla a lo largo del tiempo, estos investigadores demostraron que la relación entre la agenda mediática analizada en junio y la agenda pública evaluada en octubre era mayor que el efecto de la agenda pública sobre la mediática cotejadas en junio y octubre, respectivamente (Igartua y Humanes, 2004).

Sin embargo, no se ha llegado a un acuerdo al respecto. En palabras de McCombs (2006: 34), esas observaciones “eliminaron la hipótesis de que era la agenda del público la que influía en la periodística”. Otros autores, en cambio, afirman que dichos resultados eran “ambiguos” porque no lograron clarificar en qué dirección viaja el efecto del establecimiento de la agenda ni han podido descartar el efecto inverso (Wanta, 1988).

Con el estudio de Charlotte se inició la segunda fase de la teoría de la *Agenda Setting*. Allí se introdujo el concepto “condiciones o variables contingentes” que intervienen en los efectos mediáticos sobre el público. Entre estos condicionantes, la necesidad de orientación es considerada un factor psicológico basado en la presunción de que los individuos se sienten motivados por entrar en contacto con el mundo que los rodea y para ello recurren a los medios de comunicación. Según Weaver (1977), a medida que aumenta la necesidad de orientación, aumenta el consumo de medios y, consecuentemente, se acrecienta el efecto de agenda.

La comunicación interpersonal y el uso de los medios son factores que median en la capacidad de fijar la agenda, aunque se ha señalado que el intercambio comunicacional entre los individuos tiene un rol “poco claro” y su estudio ha producido “resultados contradictorios” en el proceso de *Agenda Setting* (Wanta, 1997). También el interés por la política y la credibilidad en los medios son variables actitudinales que definen la relación que las personas establecen con la información mediática. Por último, las variables demográficas, como el nivel educativo, el sexo, la edad y el nivel de ingresos, inciden en el establecimiento de la agenda, en la medida en que influyen en las formas de uso de los medios (Stone, 1987; Wanta, 1997).

Una nueva investigación realizada durante la campaña electoral de 1976, en Estados Unidos, permitió revalidar la hipótesis de que es la agenda mediática la que influye en la pública. Weaver, Graber, McCombs y Eyal (1981) entrevistaron nueve veces a diversos grupos de votantes en tres escenarios distintos para captar variaciones en la influencia de los medios sobre la opinión pública. Y comprobaron que el efecto mediático es más fuerte en el tiempo cuando se trata de cuestiones que afectan a las personas y que la experiencia personal es más poderosa que los medios de comunicación.

Tal como lo manifestaron estos autores, la propensión a que los hechos sean percibidos depende, en gran parte, de cómo éstos afecten la experiencia personal. Ciertos temas afectan a casi todos de la misma forma; otros tienen efectos experimentados selectiva-

mente; en otros casos, los efectos son por lo general remotos para prácticamente todos.

Estas tres categorías tienen diferentes umbrales de susceptibilidad<sup>9</sup> (*thresholds sensitivity*) y, en función de ello, la influencia de los medios varía correlativamente (Lang y Lang, 1981; Martínez, 1996). Cuanto más se aleja un hecho de la experiencia cotidiana mayor es el umbral de susceptibilidad y mayor la necesidad de que intervengan los medios de comunicación para instalarlo en la agenda pública. “Un asunto con un umbral de susceptibilidad alto, esto es, social y políticamente percibido como no preocupante para parte importante de la sociedad, podrá acceder e instalarse en la agenda pública y política en la medida en que los medios de comunicación desplieguen una activa labor de tematización de ese asunto, contribuyendo así, y de manera decisiva, a su emergencia como tema público” (Martínez, 1996: 321).

La relación causal entre agendas mediática y pública logró demostrarse de manera contundente con investigaciones experimentales o cuasi-experimentales. Iyengar, Peters y Kinder (1982) realizaron un experimento exponiendo a grupos diferenciados de personas ante noticias en las que se manipuló la importancia de diversos asuntos: control armamentístico, desempleo y derechos civiles. Una prueba posterior a la exposición de los grupos a las noticias (*post-test*) evidenció que la importancia dada por los participantes a una serie de asuntos o problemas sociales coincidía con el énfasis dado por las noticias a las que habían sido expuestos.

El experimento se reforzó al poner en relación los resultados del *post-test* con los de un *pre-test* con el objetivo de comprobar si la relevancia dada en los contenidos mediáticos a estos tres asuntos había influido en la importancia otorgada a los mismos por los participantes. Así, los autores concluyeron que el énfasis puesto en ciertas cuestiones en la cobertura noticiosa, en detrimento de otros, influye en las percepciones y los juicios del público sobre los principales problemas sociales (Iyengar *et al.*, 1982).

Winter, Eyal y Rogers (1982) también brindaron evidencias. En su estudio sobre la relevancia de tres temas de interés público en Canadá analizaron la relación de los patrones de la cobertura mediática con temas experienciales y replicaron dicha relación con asuntos no experienciales.

Los resultados a los que arribaron reflejaron un bajo grado de correspondencia entre las noticias y la relevancia pública de aquellos temas que tocan la experiencia personal (como la inflación) y, en cambio, una fuerte asociación entre la información de los medios y el énfasis de la opinión de los canadienses sobre temas

<sup>9</sup> El término “umbral de susceptibilidad” hace referencia a la propensión de un fenómeno a convertirse en tema público en función de su impacto sobre la experiencia personal (Lang y Lang, 1981; Martínez, 1996).

abstractos y no experienciales (como la unidad nacional). Esta hipótesis se vio confirmada por diversos estudios en escenarios locales y nacionales (Lasorsa y Wanta, 1990; Smith, 1987; Zucker, 1978), donde se comprobó que la influencia de los medios es mayor allí donde el tema en cuestión está más alejado de las preocupaciones de la sociedad.

Frente a estas diferencias en la respuesta del público a la cobertura informativa, McCombs (2006: 124 y 125) propuso el concepto de “necesidad de orientación” advirtiendo que, en los casos en que las personas se enfrentan con temas que tocan su experiencia, los medios no son fuente importante de influencia. Mientras que, frente a temas abstractos y no experienciales, la gente satisface su “necesidad de orientación” a través de la información periodística. En tales casos, el grado de influencia mediática es directamente proporcional a la exposición a las noticias por parte de las audiencias.

Como puede verse, existen diferencias en los hallazgos de algunos de los trabajos citados. Mientras Weaver *et al.* (1981) observaron un mayor efecto agenda sobre los temas experienciales, otros investigadores (Lasorsa y Wanta, 1990; Smith, 1987; Winter *et al.*, 1982; Zuker, 1978) encontraron que tal asociación es poco significativa.

### **7.1. Segundo nivel del establecimiento de la agenda (attribute Agenda Setting). Dimensiones sustantiva y afectiva**

Todos los objetos, personas y hechos poseen aspectos y características que los describen, es decir, una agenda de atributos. Por ende, su cobertura mediática supondrá enfatizar algunos de éstos, prestar menos atención a otros y no dar ningún interés a los restantes. Tal selección y relevancia mediática de ciertos aspectos de los objetos influye poderosamente en la percepción pública de esos temas.

Con el propósito de profundizar la investigación sobre los efectos cognitivos y afectivos de la cobertura periodística, la teoría de la *Agenda Setting* se expandió hacia el segundo nivel de análisis. A partir de allí, el objeto de estudio se desplazó desde la relevancia de los temas u objetos hacia el énfasis puesto en sus aspectos o atributos.

Esta instancia constituye la tercera fase de este enfoque teórico, cuyo análisis recae en aquellos aspectos acentuados en las pre-

sentaciones noticiosas de un tema que quedan destacados en la mente del público. De esta forma, la opinión pública pondera una perspectiva por encima de otras, encuentra ciertos factores como causantes de un asunto, desestima otros y se inclina hacia una solución de preferencia respecto de una cuestión o problema. En otras palabras, la agenda de atributos influye de manera decisiva en el entendimiento y la perspectiva social de un tema.

Dar prioridad a un tema supone no sólo poner un asunto en el orden del día, sino enfatizar ciertos aspectos del mismo durante el plazo que dure la cobertura mediática. Hester y Gibson (2003) advirtieron que tanto la selección de un tópico para su atención (primer nivel de *Agenda Setting*) como la de sus atributos para la percepción del mismo (segundo nivel de *Agenda Setting*) juegan un rol poderoso de fijación de la agenda.

En este tipo de análisis se pueden abordar las dimensiones afectiva y sustantiva de personajes, temas u objetos. La primera consiste en el tono valorativo de candidatos o temas, operacionizado en las categorías positivo, neutral y negativo. La segunda se refiere a los aspectos sobresalientes de personas, temas u objetos mencionados entre el público o destacados en las coberturas.

Los primeros estudios de segundo nivel de *Agenda Setting* se desarrollaron en el marco de campañas electorales en España (López-Escobar, McCombs y Rey Lennon, 1996), Japón (Takeshita y Mikami, 1995) y Estados Unidos (Briyan, 1997, citado en Casermeiro, 2004), por citar algunos. También abarcaron casos en contextos no electorales, como el crimen (Ghanem, 1996), el aumento de los impuestos (Briyan, 1997), el medio ambiente (Maher, 1996), la economía (Hester y Gibson, 2003) y la ampliación de la Unión Europea (UE) (Dursun, 2005), entre otros.

Un ejemplo de agenda de atributos es el trabajo de Ghanem (1996): *Media coverage of crime and public opinion: an exploration of the second level of agenda setting*. En su tesis, la autora analizó la cobertura de la delincuencia en los principales diarios de Texas y la percepción de la opinión pública acerca de este asunto como el problema más importante. El objetivo era corroborar “si la preocupación de la gente respecto a la ola de crímenes cubierta por los medios se debía al tipo de crímenes o a los atributos otorgados por dichos medios en la cobertura de éstos” (Casermeiro, 2004: 146).

Dos casos de asesinato, el cometido por el popular héroe del fútbol americano O. J. Simpson y el sufrido por Selena, la cantante de origen hispano, ocuparon casi una sexta parte de la cobertura sobre delincuencia del verano de 1994 al otoño de 1995 (Ghanem,

1996). Quedaron presentados así dos aspectos –en palabras de McCombs, dos “argumentos convincentes”– de la delincuencia en la cobertura informativa texana, “en los que la distancia psicológica es pequeña entre una persona corriente y la actividad delictiva descrita en las noticias” (McCombs, 2006: 181).

También se constituyeron en argumentos convincentes los aspectos destacados en la cobertura mediática estadounidense sobre el déficit presupuestario federal, entre 1994 y 1996 (Jasperson, Shah, Watts, Faber y Fan, 1998). Las conversaciones no agresivas entre los líderes políticos y los enfrentamientos surgidos alrededor de este asunto fueron argumentos convincentes para el público preocupado por el déficit presupuestario.

Otro abordaje de segundo nivel de *Agenda Setting* en contextos no electorales lo aportaron Hester y Gibson (2003), quienes centraron su análisis en los “atributos afectivos”<sup>10</sup> de la cobertura mediática sobre la economía. Allí se evaluó el grado de presencia del carácter positivo y negativo de las noticias sobre economía en la prensa y la radio norteamericanas, entre 1998 y 2002.

En primera instancia, Hester y Gibson (2003) sostuvieron que “la cobertura mediática, particularmente el énfasis puesto en las noticias negativas, puede tener serias consecuencias para las expectativas y la *performance* de la economía” (p. 73). Pero los resultados no fueron tan consistentes con su hipótesis inicial. Por un lado, los datos reforzaron la premisa, evidenciada en otras investigaciones (Harrington, 1989), de que los medios suelen presentar las noticias sobre economía en forma negativa más frecuentemente que en forma positiva. Por otro lado, esto no indica, como surge del análisis, que el tono negativo de dicha cobertura influya en las actitudes individuales respecto de los asuntos económicos cotidianos.

Otro estudio de segundo nivel en tiempos no electorales es el de Dursun (2005), quien analizó la relación entre las agendas pública y mediática, con respecto a la aceptación de la ampliación de la UE por parte de la sociedad inglesa. Su análisis contempló la identificación en las noticias de tres atributos de este tema: a) consecuencias políticas de la ampliación, b) consecuencias económicas de la ampliación y c) consecuencias socio-culturales de la ampliación.

Por último, es dable mencionar algunos trabajos –antecedentes de la agenda de atributos– considerados “pioneros en la consideración de la transferencia posible de atributos” (Casermeiro, 2004: 129).<sup>11</sup> En el estudio llevado a cabo durante las elecciones estadounidenses de 1976 se encontró un alto grado de corresponden-

<sup>10</sup> La diferencia entre atributos sustantivos o cognitivos y atributos afectivos es que los primeros se componen de la información mediática acerca de individuos o temas, mientras que los segundos envuelven opiniones o evaluaciones mediáticas –positivas o negativas– acerca de temas o individuos en general.

<sup>11</sup> Una descripción detallada de estos trabajos se puede consultar en Casermeiro (2004: 126 y ss.).

cia entre la imagen de los candidatos en el *Chicago Tribune* y la descripción de los atributos por parte de los entrevistados (Weaver *et al.*, 1981).

También entre los votantes demócratas de Nueva York se analizó la correlación entre las imágenes mediática y pública de los candidatos durante las elecciones primarias (Becker y McCombs, 1978).<sup>12</sup> Otros dos experimentos que estudiaron temas no electorales son los de Benton y Frazier (1976) y Cohen (1975). En el primer caso, los autores analizaron aspectos relativos a las causas y soluciones de los problemas específicos de la economía. En el segundo, Cohen (1975) investigó diversas facetas de un problema medioambiental en Indiana, Estados Unidos, y encontró una significativa correlación entre la imagen pública y la cobertura informativa.

## 8. Aplicación empírica de la *Agenda Setting* en Argentina

Existen pocos estudios sobre el análisis de las coberturas mediáticas y –en algunos casos también– corroboración de la instalación de la agenda pública por parte de los medios en contextos electorales y no electorales, aplicados a fenómenos argentinos. Entre ellos se pueden mencionar los de Aruguete (2007); Casermeiro (2004); Casermeiro, De la Torre y Téramo (2005); D’Adamo y García Beaudoux (2003); D’Adamo, Freidenberg y García Beaudoux (2000a y b); Gobbi (1996); Monteiro (2006); Monteiro y Vera (2006) y Rey Lennon (1998 y 2000). Por una cuestión de espacios, aquí se describen sólo algunos:

### 8.1. Contextos electorales

<sup>12</sup> En Estados Unidos, las elecciones primarias son instancias previas a las elecciones presidenciales, donde los votantes registrados como miembros de un partido seleccionan un candidato para competir en las elecciones. Estas instancias eleccionarias son equivalentes a las elecciones internas practicadas en Argentina.

Rey Lennon (1998) aborda la fijación de la agenda por parte de los medios en ocasión de las elecciones legislativas argentinas de 1997. Allí analiza el contenido de tres diarios nacionales (*Clarín*, *La Nación* y *Página/12*) y dos diarios económicos (*El Cronista* y *Ámbito Financiero*). Paralelamente, investiga la importancia que la opinión pública otorgó a diversos temas. Si bien este trabajo realiza estudios de primer y segundo nivel de la *Agenda Setting*, sólo en el caso de la agenda de temas se establecen las correlaciones entre agenda mediática y pública. En el nivel de los atributos, al no contar con un estudio demoscópico *ad hoc*, sólo se trabajan las dimensiones sustantiva y afectiva en el análisis de contenido. Rey Lennon adscribe a la hipótesis de la *Agenda Set-*

*ting* para su análisis, sin embargo, relativiza el establecimiento determinista de la cobertura noticiosa sobre la decisión de la ciudadanía. “La función de fijación de la agenda de los medios de difusión puede ser considerada como un aporte de los medios al consenso de los temas que deben priorizarse en el debate público. Esto no significa que del consenso social, e incluso de la convergencia al respecto de esa agenda afectiva de los candidatos, ‘se derive una determinación necesaria y absoluta de la decisión de los individuos o los grupos al respecto de sus decisiones de voto o de apoyo político directo’” (Lopez-Escobar, Llamas, y McCombs, 1996, citado en Rey Lennon, 1998: 15).

Casermeiro (2004) se propone corroborar la función de los medios en la fijación y jerarquización de los temas nacionales relevantes entre los habitantes de la ciudad de Buenos Aires durante las elecciones internas de noviembre de 1998 y de los “aspectos o características de ‘atributo’ desde los cuales este público juzga a los actores políticos” (p. 333). Al igual que en el trabajo de Rey Lennon (1998), Casermeiro no proclama un absolutismo en la fijación de la agenda en todos los niveles. “Los medios argentinos parecerían fijar la agenda de temas acerca de *qué* pensar,<sup>13</sup> pero no *cómo* pensar acerca de los atributos a partir de los cuales éstos son evaluados” (Casermeiro, 2004: 335).

## **8.2. Contextos no electorales**

Partiendo de la hipótesis de que los problemas destacados por los medios son considerados como los más importantes por sus públicos, D’Adamo, García Beaudoux y Freidenburg (2000) compararon ambas agendas. El relevamiento que tuvo lugar en el año 1997 mostró que los temas más destacados entre los encuestados fueron la desocupación, la corrupción, la crisis de la educación, la justicia, la economía y la inseguridad. Mientras que, entre los medios analizados, los *issues* fueron la economía/plan económico, la justicia, la desocupación, la corrupción, la crisis en la educación y la inseguridad. Según estos hallazgos, la sociedad argentina suele estructurar su agenda con cuestiones que reciben un extenso tratamiento por parte de los medios. “Se puede considerar que la función de establecimiento de la agenda ha tenido lugar si se produce una superposición de los temas incluidos en la agenda de los medios y la agenda pública, con independencia del orden o peso relativo que cada una de esas cuestiones tenga dentro de las agendas” (D’Adamo, García Beaudoux y Freidenburg, 2000a: 211).

<sup>13</sup> Incluso, respecto de la agenda de temas, la autora muestra que hubo temas que fueron jerarquizados en la agenda pública y no en la agenda mediática, como, por ejemplo, el “desempleo”, que cobró relevancia “en la mitad de los encuestados, frente a la relativamente escasa cobertura de este problema en la prensa y en los noticieros” (Casermeiro, 2004: 335).

En un trabajo posterior, D'Adamo y García Beaudoux (2003) estudiaron la cobertura mediática de la violencia, el delito y la inseguridad en Argentina y su relación con la realidad de los hechos. Allí se analizan las variaciones en el tratamiento del delito en los periódicos, comparando el “índice de violencia social percibida” con la evolución real del delito sobre la base de datos oficiales del Departamento de Justicia. Estos investigadores llegaron a la conclusión de que “la cobertura mediática de la inseguridad y la violencia social no necesariamente refleja de modo preciso el delito real” y que los picos de cobertura de este tema se basan en *leading cases*, es decir, casos que facilitan una identificación de los lectores porque se sitúan “cerca de sus vidas, porque son historias que involucran a víctimas comunes y que están embebidas en un terrible dramatismo” (D'Adamo y García Beaudoux, 2003: 11).

Monteiro (2006) analizó el caso de las cuestiones laborales en la agenda noticiosa de programas televisivos de *prime time* y sus efectos en la agenda pública, en el primero y segundo nivel de análisis de esta teoría. El objetivo del autor era indagar cómo se comporta la perspectiva de la agenda en Río Cuarto, Córdoba, y reflexionar sobre el papel de la televisión en una ciudad intermedia. Según Monteiro, “la construcción simbólica de la realidad por parte de *Telediario* es suficientemente importante para establecer o crear un pseudo-ambiente con capacidad de producir efectos de agenda en las personas integrantes del público sobre la problemática laboral” (p. 180).

Aruguete (2007) estudió la cobertura mediática de la privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel), hecha por la prensa gráfica argentina durante la última etapa de gestión estatal de la compañía (agosto-octubre de 1990). El objetivo era vislumbrar la “imagen mediática que obtuvo ENTel mientras funcionaba bajo la órbita del Estado, considerando que se trató de la primera gran empresa en ser privatizada por el gobierno del ex presidente Carlos Menem” (p. 19). La autora concluyó que, en el marco de la agudización de la crisis socioeconómica hacia finales de la década del ochenta y de una profundización de la demanda social por recobrar el equilibrio económico, político e institucional, “la cobertura de ENTel en la prensa apuntó a subrayar aspectos negativos de su administración en manos del Estado, acotándolos a instancias concretas en detrimento de una mirada estructural y un análisis global que promoviera un debate de fondo sobre la necesidad de privatizar o no el servicio, y en qué condiciones hacerlo” (Aruguete, 2007: 252).

## 9. Reflexiones finales

Este artículo intenta explicar las premisas de la teoría de la *Agenda Setting*, describir el contexto de su nacimiento y analizar críticamente su evolución. De esta forma, se busca dar una muestra –no exhaustiva– del recorrido de los estudios de fijación de la agenda desde su nacimiento hasta la actualidad.

Como puede verse, esta línea de investigación tiene un amplio desarrollo en Estados Unidos y en aquellos países europeos marcados por un perfil cuantitativo y positivista en la investigación sobre medios de comunicación. Tales perspectivas no cuentan, sin embargo, con un amplio desarrollo analítico y empírico en América Latina. Menos aún, en Argentina.

En ello reside la importancia de exponer aquí las características básicas de esta perspectiva. El abordaje cuantitativo puede aportar una mirada alternativa a la investigación en comunicación en países como Argentina. Aunque es fundamental que se realice atendiendo a los casos particulares que hacen a la vida de este país y contemplando la idiosincrasia de su sociedad, dado que los medios estructuran sus agendas en el marco de una relación con sus públicos. En otras palabras, la información que proveen las instituciones informativas no ejerce una influencia “todopoderosa” ni es el único determinante de la conformación de la agenda del público.

La gente es capaz de establecer la importancia básica de los asuntos tratados por las noticias. Por ello, evaluar la capacidad de los medios de instalar el *ranking* de *issues* en la agenda pública requiere tener en cuenta la naturaleza pública del tema y, paralelamente, los intereses y la relación personal de la gente con éste. Aquellos asuntos o acontecimientos que explicitan una importancia político-social son más susceptibles de convertirse en tema (Wolf, 1991), ya que “la mente del público no es una tabla rasa que espere ser grabada por los medios de comunicación” (McCombs, 2006: 43).

En definitiva, es necesario poner en cuestión ciertas premisas de la hipótesis de la *Agenda Setting* y complementarlas con los aportes de otras perspectivas para poder avanzar en los estudios en comunicación. Por caso, la indagación teórica y empírica de líneas de investigación inscriptas en las teorías del *Framing*, el *Indexing* o la *Agenda Cutting* puede ser un aporte clave en los estudios de la relación entre los medios y la sociedad en la Argentina. Sin dudas, ello evitaría restringir el análisis a la función de los medios de comunicación y permitir, en cambio, consolidar una mirada más integral que entienda que los productores de la infor-

mación, tanto personas como instituciones, son actores que forman parte de una comunidad con la que dialogan al momento de componer sus agendas.

## Bibliografía

- Aruguete, N. (2007). *La imagen de ENTel en la prensa argentina durante su privatización. Un análisis de contenido de la cobertura periodística en el período Agosto-October de 1990*. Tesis de Maestría no publicada, Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad de General San Martín (IDAES/UNSAM), Buenos Aires.
- Becker, L. y McCombs, M. E. (1978). "The role of the press in determining voter reactions to presidential primaries", en: *Human Communication Research*, 4, 301-307.
- Benton, M. y Frazier, P. J. (1976). "The *Agenda Setting* function of the mass media at three levels of information-holding", en: *Communication Research*, 3, 261-274.
- Brosius, H. y Weimann, G. (1996). "Who sets the Agenda?: *Agenda Setting* as a Two-Step flow", en: *Communication Research*, 23, 561-580.
- Casermeyro, A. (2004). *Los medios y las elecciones. La Agenda Setting en la Ciudad de Buenos Aires*. Educa, Buenos Aires.
- Casermeyro, A.; De La Torre, L. y Téramo, T. (2005). *Imagen de la Iglesia Católica en la Argentina. Segundo Nivel de la Agenda Setting*. Documento de investigación, ICOS, UCA, Buenos Aires.
- Cohen, B. (1963). *The press and foreign policy*, Princenton University Press, New York.
- Cohen, D. (1975, agosto). *A report on a non-election agenda setting study*. Comunicación presentada en la Convención Anual de la Asociación para la Educación en Periodismo, Ottawa.
- D'Adamo, O. y García Beaudoux, V. (2003). "¿Distorsiona la prensa la percepción social que la opinión pública construye acerca del delito, la violencia y la inseguridad?", en: *Revista de Psicología Social*, 18, 3-15.
- (2007, julio). "Medios de comunicación de masas y percepción social de la inseguridad", en: *Boletín de Psicología*, 90, 19-32.
- D'Adamo, O.; Freidenberg, F. y García Beaudoux, V. (2000a). "Medios de Comunicación de masas y establecimiento de la agenda: Un estudio empírico en Argentina", en: *América Latina Hoy*, 25, 57-66.
- (2000b). *Medios de Comunicación, efectos políticos y opinión pública. Una imagen, ¿vale más que mil palabras?* Editorial Universidad de Belgrano, Buenos Aires.
- Dader, J. L. (1992). "La canalización o fijación de la 'agenda' por los medios", en: Muñoz Alonso, A.; Monzón, C.; Rospir, J. I. y Dader, J. L. *Opinión pública y comunicación política*, Eudema, Madrid, págs. 294-318.

- de Vreese, C. H. (2004). "The effects of frames in political television news on issue interpretation and frame salience", en: *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 81, 36-52.
- Dearing, J. y Rogers, E. (1996). *Agenda Setting*. Sage Publications, Thousand Oak, CA.
- Dursun, O. (2005, marzo). *News coverage of the enlargement of the European Union and public opinion: A case study of Agenda Setting effects in the United Kingdom*. Comunicación presentada en la European Union Studies Association's Ninth Biennial International Conference, Austin.
- Fishman, M. (1983). *La fabricación de la noticia*. Tres Tiempos, Buenos Aires.
- Funkhouser, G. (1973). "The issues of the sixties: An exploratory study in the dynamics of public opinion", en: *Public Opinion Quarterly*, 37, 62-75.
- Ghanem, S. (1996). *Media coverage of crime and public opinion: an exploration of the second level of agenda setting*. Tesis doctoral no publicada, University of Texas, Austin.
- Gobbi, J. (1996). *Cobertura de un acto de terrorismo: la información de la prensa gráfica argentina sobre el atentado a la AMIA*. Tesina de Licenciatura no publicada, Carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Halperin, J. (2007). *Noticias del poder. Buenas y malas artes del periodismo político*, Aguilar, Buenos Aires.
- Harrington, D. (1989). "Economic News on Television: The Determinants of Coverage", en: *Public Opinion Quarterly*, 53(1), 17-40.
- Hester, B. y Gibson, R. (2003). "The economy and second-level Agenda Setting: A time-series analysis of economic news and public opinion about the economy", en: *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 80, 73-90.
- Igartua, J. J. y Humanes, M. L. (eds.) (2004). *Teoría e investigación en comunicación social*, Síntesis, Madrid.
- Iyengar, S.; Peters, M. E. y Kinder, D. R. (1982). "Experimental demonstrations of the "not-so-minimal" consequences of television news programs", en: *American Political Science Review*, 76, 848-858.
- Jasperson, A.; Shah, D.; Watts, M.; Faber, R. y Fan, D. (1998). "Framing and the Public Agenda: Media Effects on the Importance of the Federal Budget Deficit", en: *Political Communication*, 15, 205-224.
- Kaid, L. L. y Wadsworth, A. J. (1989). "Content Analysis", en Emmert, P. y Barrer, L. L.. *Measurement of communication behavior*, Longman, New York, págs. 197-217.
- Kepplinger, H. M. y Roth, H. (1979). "Creating a crisis: German mass media and oil supply in 1973-74", en: *Public Opinion Quarterly*, 43, 285-296.
- Lang, G. y Lang, K. E. (1966). "The Mass Media and Voting", en Berelson, B. y Janowitz, M. (eds.), *Reader in Public Opinion and Communication* (2° ed.), Free Press, New York, págs. 455-472.

- (1981). “Watergate: An exploration of the Agenda-Building process”, en Wilhoit, G. y de Bock, H. (eds.), *Mass Communication Review Yearbook*, 2, Sage, Newbury Park, CA, págs. 447-468.
- Lasorsa, D. y Wanta, W. (1990). “Effects on personal, Interpersonal and Media Experience on Issue Salience”, en: *Journalism Quarterly*, 67, 804-813.
- Lasswell, H. D. (1927). *Propaganda Tecniche in the World War*, Knopf Press, London.
- Lazarsfeld, P. F.; Berelson, B. y Gaudet H. (1944). *The people’s choice. How de voter makes up his mind in the presidential campaign*, Columbia University Press, New York.
- Lippmann, W. (1922). *Public Opinion*. Macmillan, New York.
- López-Escobar, E.; McCombs, M. y Rey Lennon, F. (1996). “La imagen de los candidatos: el segundo nivel de la agenda setting”, en: *Comunicación y Sociedad*, 9 (1 y 2), 39-65.
- Luhmann, N. (1973). *Ilustración sociológica y otros ensayos*, Editorial Sur, Buenos Aires.
- Maher, M. (1996). *Media Framing and Salience of the Population Issues: A Multi-Method Approach*. Tesis doctoral no publicada, University of Texas, Austin.
- Marletti, C. (1982). “L’informazione tematizzata. Nuove tecnologie della comunicazione e trasformazione dei modelli giornalistici”, en Barbano F. (bajo la dirección de), *Nuove tecnologie: sociología e informazione quotidiana*, Angeli, Milan, págs. 163-225.
- Martínez, M. (1996). “Insignificantes minorías. La mediación de la significatividad en la cobertura periodística de los problemas vinculados a las minorías socioculturales”, en Andión, M. L. (ed.), *Comunicación na periferia atlántica*, Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, págs. 315-327
- McCombs, M. F. (1996). “Influencia de las noticias sobre nuestras imágenes del mundo”, en Bryant, J. y Zillmann, D. *Los efectos de los medios de comunicación. Investigaciones y teorías*, Paidós, Barcelona, págs. 13-34
- (2000). *The Agenda Setting role of the mass media in the shaping of public opinion*. Texas: University of Texas [on-line]. Revisado el 24 de marzo de 2009 desde Internet: [sticerd.lse.ac.uk/dps/extra/McCombs.pdf](http://sticerd.lse.ac.uk/dps/extra/McCombs.pdf).
- (2006). *Estableciendo la agenda*, Paidós Comunicación, Barcelona.
- McCombs, M. F. y Evatt, D. (1995). “Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda setting”, en: *Comunicación y Sociedad*, 8(1), 7-32.
- McCombs, M. F. y Shaw, D. L. (1972). “The Agenda Setting function of the mass media”, en: *Public Opinion Quarterly*, 36, 176-187.
- (1973). “¿Qué agenda cumple la prensa?”, en Graber, D. (comp.) (1986). *El poder de los medios en la política*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

- Monteiro, R. O. (2006). *La agenda setting en la televisión. Teorías, perspectivas y estudio de caso*, Universidad Nacional de Río Cuarto, Río Cuarto.
- Monteiro, R. O. y Vera, L. (2006). *Diario Puntal. Una agenda sobre el gobierno municipal*. Ponencia presentada en IX Jornadas Nacionales de Investigación en Comunicación, Villa María, Córdoba.
- Muñiz, C. (2006). *Encuadres noticiosos e inmigración: del análisis de los contenidos al estudio de los efectos mediáticos*. Tesis doctoral no publicada, Universidad de Salamanca, Departamento de Sociología y Comunicación, Salamanca.
- Park, R. E. (1922). *The Immigrant Press and Its Control*. Harper and Brothers, New York.
- Park, R. E. y Burgués, E. (1925). *The City: Suggestions for Investigation in the Urban Environment*, University of Chicago Press, Chicago.
- Pasquier, D. (1994). “Vingt ans de recherches sur la télévision: une sociologie post lazarsfeldienne?”, en: *Sociologie du Travail*, 36(1), 63-84.
- Rey Lennon, F. (1998). *Argentina: elecciones 1997. Los diarios nacionales y la campaña electoral*. Freedom Forum/Universidad Austral, Buenos Aires.
- (2000). *Informe de avance de la investigación sobre crisis aérea. Caso accidente del avión DC9 de Austral - 10 de octubre de 1997* (Manuscrito no publicado), Buenos Aires.
- Roberts, D. (1972). “The Nature of Communication Effects”, en Schramm, W. y Roberts, D. (eds.), *The Process and Effects of Mass-Communications*, University of Illinois Press, Chicago.
- Rodríguez, R. (2004). *Teoría de la Agenda Setting. Aplicación a la enseñanza universitaria*, OBETS Editorial, Alicante.
- Rogers, E. M. (1994). *A History of Communication Study. A Biographical Approach*, The Free Press, New York.
- Rogers, E. M.; Dearing, J. W. y Bregman, D. (1993). “The anatomy of Agenda Setting research”, en: *Journal of Communication*, 43(2), 68-84.
- Rositi, F. (1982). *I modi dell'argomentazione e l'opinione pubblica*, Eri, Turin.
- Sádaba, T. (2008). *Framing: el encuadre de las noticias. El binomio terrorismo-medios*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.
- Scheufele, D. A. (2000). “Agenda Setting, Priming and Framing revisited: another look at cognitive effects of political communication”, en: *Mass Communication and Society*, 3, 297-316.
- Shaw, D. L. y McCombs, M. F. (eds.) (1977). *The emergence of American political issues. The agenda setting function of the press*, West Publishing Company, St. Paul, MN.
- Smith, K. (1987). “Newspaper coverage and public concern about community issues”, en: *Journalism Monographs*, 101, 1-32.
- Takeshita, T. y Mikami, S. (1995). “How did mass media influence the voter's choice in the 1993 general election in Japan?: a study of Agenda Setting”, en: *Keio Communication Review*, 17, 27-41.

- Wanta, W. (1988). "The effects of dominant photographs: An Agenda Setting experiment", en: *Journalism Quarterly*, 65, 107-111.
- (1997). *The public and national agenda: How people learn about important issues*, Lawrence Erlbaum, Mahwah, NJ.
- Weaver, D. H. (1977). "Political issues and voter need for orientation", en Shaw, D. L. y McCombs, M. E. (eds.). *The emergence of American political issues: The agenda setting function of the press*, West, St. Paul, MN, págs. 107-119.
- Weaver, D. H.; Graber, D.; McCombs M. y Eyal C. (1981). *Media Agenda Setting in a Presidential Election: Issues, Images and Interest*, Praeger, New York.
- Winter, J.; Eyal C. y Rogers A. (1982). "Issue-specific Agenda Setting: the whole as less than the sum if the parts", en: *Canadian Journal of Communication*, 8(2), 1-10.
- Wolf, M. (1991). *La investigación de la comunicación de masas*, Paidós, Buenos Aires.
- Zucker, H. (1978). "The Variable Nature of Mass Media Influence", en Ruben, B. (ed.), *Communication Yearbook*, 2, New Brunswick, págs. 225-240.