

## **Agenda Setting**

### **Influencia de las noticias sobre nuestras imágenes del mundo**

Las noticias influyen en muchas facetas de nuestra vida cotidiana. Nuestro modo de vestir para ir al trabajo, el camino que elegimos a veces para llegar a él, los planes del próximo fin de semana, nuestros sentimientos generales de bienestar o de inseguridad, el enfoque de nuestra atención hacia el mundo más allá de la experiencia inmediata y nuestras preocupaciones sobre los temas del día, están bajo la influencia de las noticias cotidianas.

De vez en cuando un dictamen de las noticias trastorna nuestro comportamiento global de forma instantánea y por completo. Cualquier persona con suficiente edad recuerda dónde oyó por primera vez la noticia del asesinato de John F Kennedy y cuánto tiempo empleó en los tres o cuatro días sucesivos para absorber y comentar esa noticia. Incluso en ocasiones menos traumáticas millones de norteamericanos siguen las convenciones políticas nacionales, contemplan los debates entre los candidatos presidenciales o siguen la tabulación y proyección del voto nacional en la noche electoral. Millones de ciudadanos cumplen con su deber diario de poner al día sus conocimientos sobre política y asuntos públicos por medio de las páginas de su diario local.

Para la inmensa mayoría de norteamericanos esta utilización de los mass media junto con las breves visitas al colegio electoral en día de elecciones representa su total participación en la política. Éste es uno de los motivos por los que la investigación académica más sólida y consistente sobre la comunicación de masas busca los orígenes de la influencia de los medios informativos acerca del comportamiento de los votantes. Desde el clásico estudio de Erie County, Ohio, realizado por los sociólogos de la Universidad de Columbia Lazarsfeld, Berelson y Gaudet (1944) durante la campaña electoral de 1940 a la presidencia de los EE.UU., el incremento del número de estudios que explora el impacto de los medios informativos sobre el comportamiento de los votantes ha sido incesante. Pero tal como apuntan los sociólogos Lang y Lang (1959), la influencia de los medios informativos se extiende mucho más allá de las campañas políticas:

Toda noticia que refleja actividad política y creencias, no sólo discursos y propaganda de campaña, tiene alguna relevancia sobre el voto. No solamente durante la campaña, sino también entre períodos, los mass media aportan perspectivas, conforman las imágenes de los candidatos y de los partidos, ayudan a destacar conceptos alrededor de los cuales se desarrollará una campaña y definen la atmósfera particular y las áreas de sensibilidad que marcan una campaña específica. (pág. 226) Durante más de medio siglo, Lippmann (1922) también subrayó el papel que desempeñan los medios informativos al definir nuestro mundo, no solamente el mundo de la política durante y entre elecciones, sino prácticamente todo nuestro mundo más allá de los asuntos que conciernen a nuestro entorno inmediato personal y familiar. Dependemos de los media para estar informados acerca de asuntos, personalidades y situaciones hacia los que experimentamos sentimientos de apoyo o de rechazo y para conocer aquellos puntos de atención en los que los sondeos miden el pulso de la comunidad.

Lippmann marcó una distinción importante entre el entorno (el mundo que existe realmente allí fuera) y el pseudo-entorno (nuestras percepciones privadas de aquel mundo). No hay que olvidar que el capítulo que abre su libro *Public Opinion*, se titula «El mundo exterior y las imágenes en nuestras cabezas». Lippmann argumentó con elocuencia que son los medios informativos los que esbozan muchos de esos dibujos en nuestras cabezas. Esta visión del impacto de las noticias es congruente tanto con el criterio académico como con el popular, en tiempos de Lippmann, del poder de la comunicación de masas, que creció a partir de sus relaciones durante la primera guerra

mundial con la propaganda política y la comunicación de masas. La investigación académica subsiguiente, como el estudio de Erie County, llevó a los estudiosos del tema por otros derroteros en décadas posteriores.

Los primeros estudios empíricos sobre comunicación de masas, fuertemente centrados en la creencia de que los medios informativos y la comunicación de masas tenían la capacidad de cambiar las actitudes de los votantes y de persuadirlos, descubrieron, en cambio, la fuerza del individuo seguro de sus valores personales, inmune al cambio. El resultado de todo ello fue la llamada ley de las mínimas consecuencias, afirmación científica sobre un modelo para comunicación de masas de efectos limitados. Aunque esta ley puede haber sido el paliativo adecuado para los fervores casi histéricos de algunos poderes extremadamente persuasivos, una concepción tan restringida sobre la comunicación de masas pasa por alto muchos efectos adscritos de manera plausible a los mass media y en particular a los informativos.

Después de todo, la meta de los periodistas profesionales no es la de persuadir a nadie de nada. Los cánones de la objetividad, que durante generaciones han dominado el pensamiento y la práctica periodísticos, desaconsejan explícitamente cualquier esfuerzo persuasivo, lo cual no quita que las informaciones diarias no sean justamente eso, historias informativas. En efecto, ¡lo son! Y como todas las historias nos estructuran la experiencia, nos filtran las complejidades del entorno y nos ofrecen una versión pulida, incluso literaria, en la que destacan unos pocos objetos con sus correspondientes atributos. Son muchos los estudiosos que han orientado su atención a la experiencia de la audiencia con estas historias.

### **Perspectivas cambiantes**

Las exploraciones sobre la atención y el interés de la audiencia señalan un desplazamiento de la investigación hacia las implicaciones cognitivas a largo plazo del periodismo cotidiano, que empiezan a poner a prueba empíricamente las ideas expresadas por Lippmann en los años 20. En lugar de dirigirse a la comunicación de masas desde la perspectiva del modelo de efectos limitados, la investigación en los 60 empieza a incorporar una variedad de modelos de efectos limitados.

Como ha demostrado la historia de la ciencia de manera reiterada, el mero hecho de cambiar de perspectiva o de paradigma dominante, como lo llamó Kuhn (1970), varía el dibujo esbozado por la evidencia empírica. Consideremos por ejemplo el extenso corpus de evidencia sobre el conocimiento acerca de asuntos sociales. Partiendo de la perspectiva del modelo de efectos limitados, Hyman y Sheatsley (1947) establecieron la existencia de unos niveles bajos de conocimiento acerca de los asuntos sociales y no es de extrañar su constatación de que existía un buen número de «sabedores de nada crónicos».

Sin embargo, al desplazar la perspectiva de los efectos mediáticos a los modelos limitados, centramos la atención sobre aquellas situaciones en las que la transferencia de información funcional de cualquier tipo desde los mass media a los individuos surte efecto en una audiencia. Por supuesto, una parte del rompecabezas científico consiste en saber identificar exactamente qué es lo que se transfiere -el mensaje denotativo y sus «hechos», las connotaciones culturales e individuales asociadas con dichos hechos y el estilo de su presentación o cualquier otro atributo del mensaje.

Un elemento de esta nueva aproximación a la comunicación de masas es el descubrimiento de que la audiencia no se entera únicamente de los hechos por medio de su exposición a los medios informativos sino que también conoce la importancia de los temas tratados en las noticias según el énfasis que le den los medios informativos. Se ha

hablado suficientemente del papel clave que desempeñan los periodistas al reconformar nuestras imágenes del mundo en su quehacer cotidiano de selección y difusión de noticias.

Es aquí donde se sitúa el efecto más importante de los mass media: su capacidad de estructurar y organizar nuestro propio mundo. Cohen (1963) observó que la prensa puede tener escaso éxito cuando intenta hacernos pensar pero es extraordinariamente eficaz a la hora de promover nuestra opinión. Esta capacidad de los mass media de saber estructurar los conocimientos de la audiencia y de saber cambiarlos ha sido definida como la función de comunicación de masas que establece el agenda-setting.

### **Agenda-setting: su función en los informativos**

El concepto de agenda-setting se estudió inicialmente dentro del contexto tradicional de la comunicación de masas y el comportamiento del votante. Su nombre metafórico proviene de la noción de que los mass media son capaces de transferir la relevancia de una noticia en su agenda a la de la sociedad. A través de su práctica diaria de estructuración de la realidad social y política, los medios informativos influyen en el agenda-setting de los asuntos sociales alrededor de los cuales se organizan las campañas políticas y las decisiones de los votantes.

A diario los periodistas manejan las noticias de varias maneras, todas ellas muy importantes. En primer lugar, eligen qué noticias van a desvelar y cuáles no. Acto seguido, deben evaluar todos aquellos informes de los que disponen. En un diario típico, más de un 75 % de las noticias potenciales se desestiman a primera vista y nunca se transmiten a la audiencia. No existe en los periódicos espacio físico para imprimir todo aquello de lo que se dispone. Se debe elegir. Son éstos los primeros pasos en la antesala del proceso diario. Pero no todo el material que supera esta preselección recibe el mismo tipo de tratamiento cuando se presenta a la audiencia. Parte del mismo se utiliza extensivamente y se destaca sobremedida. Otras porciones reciben menor atención. Los periódicos, por ejemplo, expresan claramente la relevancia periodística de una noticia según su colocación, titular y extensión.

Al incorporar ingredientes similares de peso a sus propias agendas, un agenda-setting se asegura de que las audiencias adquieren estos elementos relevantes de las informaciones. Aunque la comunicación de estos hechos relevantes es un subproducto incidental e inevitable de la práctica tradicional del periodismo, es innegable que dicha relevancia es uno de los atributos del mensaje transmitido a la audiencia. El establecimiento de un agenda-setting apunta que la transmisión de estos temas relevantes es uno de los aspectos más importantes de la comunicación de masas. Los medios informativos no sólo determinan en gran manera nuestra concienciación sobre el mundo en general por medio de su entrega de elementos primordiales para elaborar nuestras propias imágenes del mundo sino que también influyen sobre la prominencia de los elementos de esa imagen.

La noción esencial del papel que desempeña un agenda-setting en los medios informativos puede encontrarse ya en tiempos de Lippmann y mucha de la evidencia empírica sobre la influencia de la comunicación de masas con respecto al voto puede interpretarse, por supuesto a posteriori, en términos de agenda-setting. Pero el concepto del papel que desempeña el agenda-setting en los medios informativos se puso a prueba de forma empírica en 1968, durante las elecciones presidenciales, cuando McCombs y Shaw (1972) recogieron simultáneamente datos del agenda-setting de los medios informativos y del agenda-setting público. Partiendo de la base de que cualquier impacto procedente de los medios informativos se podía medir seguramente mejor entre los

votantes indecisos, su estudio hizo un sondeo entre votantes indecisos en Chapel Hill, North Carolina, y su contenido analizó los informativos locales y nacionales tanto en prensa como en otros medios de difusión que estos votantes utilizaban con asiduidad. El alto grado de correspondencia entre los dos mencionados agenda-setting, tanto políticos como sociales, estableció un nexo central en lo que posteriormente se convirtió en una cadena de evidencia sustancial para fijar el papel del agenda-setting en la prensa.

Este estudio inicial también estableció de forma rotunda la viabilidad del concepto de agenda-setting, un modelo limitado de efectos mediáticos frente al concepto de percepción selectiva, elemento hasta entonces crucial para la explicación del modelo de efectos limitados. Algunos de estos votantes de Chapel Hill, aunque todavía indecisos, ya empezaban a decantarse por el candidato republicano o el demócrata. Al utilizar estas preferencias se formularon comparaciones entre los agenda-setting de los votantes y los de dos periódicos (por ej.: el total de noticias de un agenda-setting citadas en un noticiario o solamente el agenda-setting de noticias relativas al partido preferido y sus candidatos). Si la correlación entre el agenda-setting de los votantes y el agenda-setting de noticias global es la más alta, ello constituye la evidencia para el establecimiento del agenda-setting. Si la correlación con el agenda-setting del partido preferido es más alta, en ese caso existe evidencia de percepción selectiva. De 24 comparaciones hechas, 18 favorecieron la interpretación del establecimiento de un agenda-setting.

Las correlaciones por sí solas no establecen la aserción causal que los medios informativos influyen en el agenda-setting público. Estas correlaciones pueden incluso ser espurias, artefactos resultantes de una fuente común tanto para el agenda-setting público como para el informativo. Sin embargo, Funkhouser (1973) rechazó este argumento y asimismo aportó nueva evidencia que fortalecía el concepto del rol del agenda-setting en los medios informativos. Este estudio intensivo provenía de las tendencias recogidas entre la opinión pública en los años sesenta. Su análisis creativo secundario reunió tres factores clave: a) opinión pública, confirmada por la pregunta de la encuesta Gallup sobre cuál era el problema más importante que afectaba a la nación; b) cobertura de noticias determinada por un análisis de contenido de Time, Newsweek y U.S News & World Report; y c) indicadores estadísticos de «realidad atribuibles a estos factores clave de los años sesenta. En respuesta a los hallazgos del estudio Chapel Hill, Funkhouser descubrió que existía una correspondencia sustancial entre la opinión pública y la cobertura de noticias, pero aún más importante, encontró que existía escasa correspondencia entre uno de ellos y sus indicadores estadísticos de realidad. Por ejemplo, la cobertura de prensa y la preocupación pública sobre Vietnam, la intranquilidad en los campus universitarios y los disturbios cívicos durante los años 60 ascendieron mucho antes de que se efectuara la medición de las tendencias por medio de indicadores tales como número de tropas asignadas a Vietnam, número de manifestaciones y número de disturbios civiles.

Más recientemente, el poder del agenda-setting de los medios de información ha sido corroborado experimentalmente en laboratorio. En una sucesión de experimentos controlados efectuados por Iyengar y Kinder (1987) los participantes visionaron noticiarios que habían sido manipulados para resaltar ciertos aspectos, como la defensa de la nación o la contaminación del medio ambiente. Cuando se compararon los resultados de los participantes sobre la importancia de estos temas manipulados a efectos experimentales con la relevancia que para ellos tenían otros aspectos cotidianos, se comprobó que los efectos del establecimiento de un agenda-setting emergían claramente. Se percibieron como más importantes los aspectos subrayados en las versiones experimentales de los boletines informativos. En algunos experimentos, la exposición a un solo programa de

noticias televisado creó efectos de establecimiento de agenda-setting. Normalmente dichos efectos sólo se registraron después de haber visionado un cierto número de boletines informativos.

En lo que podría calificarse como el mejor de los trabajos de campo acerca de la influencia del establecimiento de un agenda-setting en los medios informativos, Brosius y Kepplinger (1990) replicaron al diseño del estudio original de McCombs y Shaw comparando durante un año un análisis de contenido de los programas de noticias más importantes de la televisión de Alemania occidental con encuestas de opinión pública semanales sobre los asuntos que los ciudadanos alemanes consideraban más importantes.\* En cinco aspectos se encontraron poderosos efectos del establecimiento del agenda-setting: energía, relaciones con Alemania oriental, defensa, medio ambiente y política de la Comunidad Europea. En otros aspectos la opinión pública prevalecía sobre la cobertura de noticias o, simplemente, no existía correlación entre las dos. Esta configuración de resultados establece el muy importante concepto de que los medios informativos no son el monolítico «big brother» que rige totalmente la atención pública.

El establecimiento del agenda-setting es una teoría con efectos mediáticos limitados. Un objetivo de la investigación contemporánea es la identificación de las condiciones bajo las cuales el agenda-setting influye o no sobre los medios informativos. En cualquier caso, la existencia del fenómeno de establecimiento del agenda-setting es evidente. Los resultados generados por dos tipos de metodología aplicados al trabajo de campo, análisis de contenido e investigación de sondeo, reafirman su validez externa y los experimentos asimismo refrendan su validez interna. Por otra parte, el hecho de que mucha de esta evidencia reciente, como por ejemplo los experimentos de Iyengar y Kinder y el trabajo de campo de Brosius y Kepplinger, se fundamente en noticias extraídas de la televisión, refuerza todavía más la hipótesis básica, puesto que otra evidencia literaria (por ej.: Shaw y McCombs, 1977) sugiere que las noticias televisivas tienen un efecto de establecimiento de agenda-setting menos potente que el de los periódicos.

Otro soporte primordial para la idea básica del establecimiento del agenda-setting puede hallarse en la comparación de Mackuen (1981) entre la opinión pública nacional sobre ocho temas entre 1960 y 1977 y la cobertura de los mismos en Time, Newsweek y U.S. News & World Report; en el examen realizado por Smith (1987) sobre la cobertura realizada en un período de ocho años por 19 periódicos locales y el Louisville Times y en la comparación de Eaton (1989) entre la preocupación nacional sobre once temas candentes en el período 1983-1986 con su correspondiente cobertura en los noticiarios de la red televisiva, revistas informativas y cinco periódicos principales.

### **Condiciones contingentes**

Dado que la perspectiva de establecimiento de un agenda-setting es un modelo de efectos mediáticos limitado (al contrario de lo que sostenían puntos de vista anteriores sobre los efectos de la poderosa comunicación de masas), Shaw y McCombs (1977) decidieron en 1972 fijar su atención en el examen simultáneo de la hipótesis básica y en las condiciones contingentes que limitaban aquella hipótesis. Contrariamente al estudio de pequeña escala Chapel Hill, que buscaba los efectos del establecimiento del agenda-setting entre votantes indecisos durante las elecciones presidenciales de 1968, su trabajo durante la siguiente campaña electoral se compuso de un estudio longitudinal de tres frecuencias entre todos los votantes de Charlotte, North Carolina. La búsqueda de las condiciones contingentes que limitan el establecimiento de un agenda-setting fijó una meta teórica que instó a los investigadores a aventurarse en muchas direcciones. Algunos estudiosos intentaron identificar las características personales de los votantes o las

características de contenido de las noticias que limitaban o incrementaban su influencia (Winter, 1981). No obstante, los exámenes más fructíferos no han escudriñado precisamente las propiedades aisladas del ser humano ni los sucesos ni el contenido de las noticias, sino antes bien la interacción de las situaciones donde intervienen individuos y acontecimientos. Mientras que los elementos descriptivos amplios, como los ingresos o el nivel de educación de un individuo, o el contenido emocional de un acontecimiento son sucedáneos en cuanto a esta interacción, las conceptualizaciones más explícitas de esta interacción han sido las más valiosas. A continuación se describen con detalle dos ejemplos.

Los acontecimientos se pueden clasificar según entorpezcan más o menos el contínuum en el que están integrados. Como su nombre indica, algunos acontecimientos irrumpen de forma entorpecedora en nuestras vidas cotidianas. En 1990, después de que Irak invadiera Kuwait, el precio de la gasolina se incrementó de manera alarmante, hecho que puede considerarse un acontecimiento entorpecedor. Nadie dependió jamás de la televisión o de los periódicos para informarse de esta inflación. La experiencia cotidiana puso este acontecimiento en boca de todos y en el agenda-setting nacional. Por contraste, nuestro conocimiento acerca de otros sucesos, como menciona Lippmann en *Public Opinion*, está totalmente condicionado a los medios informativos: todo lo que la mayoría de norteamericanos sabía acerca de la situación en el Oriente Medio y sobre la política militar y exterior de los EE.UU. provenía enteramente de los medios informativos.

Para la mayoría de norteamericanos, son muchos los acontecimientos en los que aparece una similitud considerable al clasificarlos ya sea como entorpecedores/no entorpecedores y esto es cierto en los dos casos antes citados sobre el precio de la gasolina y la crisis de Oriente Medio. Sin embargo, existen acontecimientos en los que se da una considerable variedad entre individuos. El desempleo constituye un buen ejemplo. Para los profesores numerarios de universidad, e incluso para la mayoría de estudiantes universitarios, el empleo es un acontecimiento no entorpecedor. A nuestro entender, la relevancia del desempleo es, esencialmente, producto de nuestra exposición a los media informativos (Shaw y Slater, 1988). Sin embargo, para muchos obreros de sectores industriales en declive o cíclicos, como el acero o la automoción, el desempleo es un acontecimiento altamente entorpecedor. Aun en los casos en que no ha sido experimentado personalmente, los trabajadores están muy concienciados acerca de las tendencias de su industria, y es más que probable que tengan parientes o amigos que han sido cesados en fechas recientes.

A grandes rasgos, el rol del establecimiento del agenda-setting de los media revela situaciones de efectos de fuerte impacto en acontecimientos no entorpecedores y ningún efecto en absoluto en acontecimientos entorpecedores (Weaver, Graber, McCombs y Eyal, 1981; Winter y Eyal, 1981; Zucker, 1978); se han conseguido resultados similares (Blood, 1981) después de ejecutar estudios más minuciosos que precisaron saber cómo se clasificaba un acontecimiento acorde con cada individuo dentro del contínuum.

El concepto de necesidad de orientación es el equivalente psicológico del axioma físico que preconiza que la naturaleza tiene horror vacui. Basándose en la idea de la ubicación cognitiva este concepto reconoce que los individuos que se hallan en una situación desconocida se esfuerzan para orientarse. Para el votante enfrentado con los aspectos de una campaña política existen dos criterios importantes que definen su grado de necesidad de orientación: el nivel de interés del individuo en la elección y el grado de incertidumbre que preocupa a un individuo acerca de la importancia de los acontecimientos. Los votantes que se caracterizan por tener un gran interés en las elecciones y un alto grado de incertidumbre sobre los acontecimientos, es decir, aquellos con una gran necesidad de

orientación, son susceptibles de considerable influencia por parte del agenda-setting. Estos individuos se exponen a una mayor cantidad de noticias sobre la campaña y sus aspectos, y coherentemente con la hipótesis básica del establecimiento del agenda-setting, sus propios agenda-setting reflejan mucho más fielmente los de los medios de información. En contraste, los votantes con poca necesidad de orientación se exponen a menos noticias sobre la campaña política y manifiestan un menor acuerdo con los avances del agendasetting expuestos por los medios informativos. Por ejemplo, entre los votantes de Charlotte con una gran necesidad de orientación, la correlación entre su agenda-setting y la cobertura de acontecimientos en los periódicos locales fue + 0,68 en octubre de 1972; votantes con poca necesidad de orientación la correlación fue 0,29 en la misma fecha.

El concepto de necesidad de orientación aporta una explicación psicológica general para el proceso de establecimiento del agenda setting y subtotaliza un número de variables de interés menor y explicaciones más limitadas. Por ejemplo, los resultados de investigación basados en la diferencia entre acontecimientos entorpecedores y no entorpecedores pueden explicarse en términos más generales de necesidad de orientación. En la mayoría de los casos, las personas deberían sentir menos incertidumbre acerca de acontecimientos entorpecedores y, por lo tanto, tener menor necesidad de orientación. Por supuesto, podría discutirse que los individuos tienen a veces menos interés en acontecimientos más distantes y menos entorpecedores, lo cual rebajaría su necesidad de orientación. En la mayoría de los casos, las personas deberían experimentar menos incertidumbre sobre los acontecimientos entorpecedores y por ende una menor necesidad de orientación. Hay que recordar que el papel de los medios informativos tal y como lo definen sus tradiciones particulares y sus valores sirve, al menos parcialmente, para estimular nuestro interés y nuestro compromiso en tales acontecimientos. En cualquier caso, el concepto de necesidad de orientación aporta más descripciones específicas y predicciones que el concepto de acontecimientos entorpecedores/no entorpecedores.

### **Configuración del agenda-setting informativo**

Inicialmente, la orientación de un agenda-setting se dirigía hacia la influencia del agenda-setting informativo en el agenda-setting público. Para muchas personas, formalizar un agenda-setting puede asociarse al papel que la comunicación de masas desempeña al conformar la opinión pública y las percepciones públicas de cuáles son los acontecimientos más importantes del día. Pero en años recientes se han aplicado unas miras más amplias a los procesos de opinión pública. Los estudiosos que en un principio establecieron agenda-setting se preguntaban quién se ocupaba de fijar la agenda pública. La respuesta empírica era en gran medida que los medios informativos se ocupaban de ello. Más recientemente, los estudiosos se han hecho la misma pregunta y la respuesta esta vez ha sido menos parsimoniosa. En parte, como dicta el sentido común, el agenda-setting lo establecen los agentes externos y los eventos que los periodistas no controlan. Pero el agenda-setting también lo establecen en parte las tradiciones, las prácticas y los valores del periodismo como profesión. Si esta faceta más reciente es más dinámica que la hipótesis original, también incorpora muchos ingredientes sociológicos de la literatura informativa además de la literatura inherente al establecimiento de un agenda-setting.

Si nos fijamos primero en las influencias externas del agenda-setting informativo, el presidente de los EE.UU. es, de entre los hacedores de noticias, el número uno. Incluso el perro del presidente puede devenir más conocido que la mayoría de oficiales del gobierno. ¿Quiénes son Feller, Checkers y Millie? La mayoría de las personas identificará cada uno de estos perros con un presidente. ¿Puede usted nombrar un secretario de Estado de cada uno de esos mismos presidentes? Los presidentes tienen un acceso

tremendo a los mass media. Teddy Roosevelt inventó esencialmente la conferencia de prensa presidencial como definición operativa del púlpito vocero de la presidencia. Woodrow Wilson convirtió un informe aburrido dictado por la Constitución, el State of the Union Report, en un acontecimiento de masas (Juergens, 1981). Este papel o rol central desempeñado por el presidente en el estrado mediático ¿le autoriza para ser el número uno del agenda-setting de la nación?

Como tantas otras preguntas acerca de la historia contemporánea, la respuesta es «sí, a veces» (Gilberg, Eyal, McCombs y Nicholas, 1980; Wanta, Stephenson, Turk y McCombs, 1989). El discurso del estado de la Unión es un mirador muy útil desde el que se puede observar la influencia del presidente sobre un agenda setting porque es la única ocasión en que la agenda del presidente consta sólo de un documento. El discurso sobre el estado de la Unión de Richard Nixon en 1970 influyó posteriormente en la cobertura de NBC, de The New York Times e, irónicamente, del Washington Post. Existe escasa evidencia de que se produjeran efectos similares después del discurso de Ronald Reagan en 1982. Por otra parte, estas correlaciones entre el agenda-setting de un presidente y las posteriores coberturas de los media no son relaciones espurias resultantes de la influencia de una cobertura informativa anterior ni sobre el presidente ni sobre la prensa. En contraste, las comparaciones entre el agenda-setting presidencial y la cobertura informativa revelan que los medios informativos influyeron tanto al presidente Carter en 1978 como a Reagan en 1985 en sus respectivos discursos sobre el estado de la Unión.

Wanta (1989) examinó con más detalle en cuatro administraciones recientes el papel del presidente en su contribución al establecimiento del agenda-setting. Naturalmente, como ya se ha apuntado, los medios informativos pueden influir en el agenda-setting del presidente más fácilmente que a su público o bien la relación global entre el agenda-setting presidencial y el informativo pueden manifestar reciprocidad. Existen numerosos ejemplos de las tres relaciones durante las administraciones de Nixon, Ford, Carter y Reagan. En su mayoría, las relaciones son recíprocas. Por supuesto, las comparaciones en este caso se han hecho entre la agenda global del presidente, ocho o más cuestiones y la cobertura informativa del conjunto de cuestiones en su totalidad. Puede que el presidente prevalezca como agente principal del agenda-setting para casos particulares. , Wanta contribuyó con dos casos específicos para hacer evidente este supuesto, como son que el presidente Carter fue el autor del agenda-setting para el tema de la energía, y el presidente Reagan para asuntos exteriores durante sus administraciones respectivas.

### **Fuentes de información**

En cualquier caso, puesto que el presidente de la nación es el generador número uno de noticias, los media consumen considerables cantidades de energía, tiempo y dinero en su cobertura. En contraste, muchos de los informativos diarios se preparan con materiales aportados e incluso iniciados por los funcionarios de la información pública y por el personal de relaciones públicas de las agencias gubernamentales, corporaciones, y otros grupos de interés. A principios de este siglo, el presidente leía su propia correspondencia. El cuerpo de prensa de Washington podía literalmente concentrarse alrededor de su mesa de despacho para averiguar qué sucedía en toda la organización federal y Ivy Lee aún no había terminado de inventar las relaciones públicas. En el mundo actual del gobierno y de los negocios, las relaciones públicas son un factor clave. Muy a pesar de algunos mitos profesionales detractores, las relaciones públicas también son necesarias en los medios informativos actuales. Como observó Lippmann (1922), todos los reporteros del mundo no podían controlar todos los acontecimientos del mundo simplemente porque no eran suficientes en número. Incluso el mayor y mejor periódico nacional, con una impresionante plantilla de reporteros y editores, como The New York Times y el

Washington Post obtienen más de la mitad del material diario de notas de prensa, conferencias de prensa y otros canales rutinarios creados por agencias gubernamentales, corporaciones y grupos de interés. Sólo una pequeña proporción de las noticias diarias procede de la iniciativa y de la innovación de las organizaciones informativas (Sigal, 1973).

Pero para contradecir otro mito, especialmente popular en un punto del contínuum político, los pronunciamientos de relaciones públicas representativos del establishment no controlan el agenda-setting informativo. Judy Turk (1985, 1986) examinó el éxito obtenido por seis oficinas de información pública en seis agencias gubernamentales del estado de Louisiana, a través de la publicación de sus notas de prensa en los principales periódicos del Estado. El promedio de puntuación conseguido fue de 0,5. Aquello que los lectores de los principales diarios de Louisiana sabían sobre su gobierno estatal no se limitaba a las informaciones gubernamentales transmitidas por meras notas de prensa ni a aquellos asuntos subrayados en dichas notas de prensa.

Puesto que las noticias diarias están obviamente enraizadas en los eventos y tendencias cotidianos, es apenas sorprendente que los protagonistas principales de dichos eventos y aquellos que pueden facilitar el acceso a muchos de ellos, tengan un peso específico en el agenda-setting informativo. Pero los medios informativos no son meros espejos que reflejan los actos del presidente ni los pronunciamientos de las oficinas de información pública. El periodismo es una profesión establecida hace mucho tiempo, con sus propias tradiciones encauzadas, sus prácticas y sus valores. Éstos son los filtros a través de los cuales se tamizan y consolidan los acontecimientos diarios para su posterior presentación en prensa o televisión. Las noticias no son un reflejo del día, sino un conjunto de historias construidas por periodistas sobre los eventos del día.

Al igual que el gentilhomme de Molière, que descubrió que había estado hablando en prosa toda su vida, es difícil algunas veces valorar una situación en la que estamos inmersos como productores y consumidores de noticias. Para mejor resaltar la situación que tenemos en los EE.UU., citamos dos estudios basados en observaciones europeas y que son ejemplos del poder que ejercitan estas tradiciones prácticas y valores periodísticos sobre los conjuntos cotidianos de historias informativas. El primer ejemplo nos llega de Suecia, donde los partidos políticos tienen a menudo conexiones directas con los diarios, de los que incluso a veces son propietarios. A medida que el periodismo se ha ido profesionalizando, resulta poco beneficioso para los partidos políticos participar de estas afiliaciones. Aunque se pueda considerar que el periódico de un partido es portavoz de su línea ideológica, Asp (1983) descubrió que esto no era cierto cuando comparó los agenda-setting de los partidos tal y como estaban reflejados en los discursos de aceptación de los líderes de partidos con la cobertura informativa de los principales temas de campaña. Los líderes de partidos no quedaban mucho mejor parados en la cobertura de sus propios periódicos que en la de los comerciales y la de los otros partidos. Los filtros dominantes de las informaciones políticas cotidianas eran valores periodísticos, que no partidistas.

La fuerza de los valores informativos sobre los valores partidistas también se refleja en *The Formation of Campaign Agendas*, estudio comparativo de cobertura de prensa norteamericana y británica sobre elecciones nacionales (Semetko, Blumler, Gurevitch y Weaver, 1991). Aunque obviamente existe una variedad de comportamientos dentro del cuerpo informativo de cada nación, la norma entre los periodistas británicos durante las elecciones generales de 1983 fue seguir las directrices de los partidos. La televisión en particular hizo especial hincapié en los acontecimientos diarios más importantes de la comitiva electoral, informando más sobre el material que les habían entregado los

políticos directamente durante las conferencias de prensa matutinas, paseos de la tarde y mítines nocturnos. El resultado fue una correlación sustancial entre el agenda-setting de los partidos y el de los medios informativos. En contraste, los periodistas norteamericanos que cubrieron la campaña electoral presidencial de los EE.UU. en 1984, siguieron mucho menos las directrices de sus partidos cuando determinaban el énfasis de su cobertura. La correlación entre los dos agenda-setting fue mínima. En comparación con los periodistas británicos los periodistas norteamericanos mostraron una discreción profesional mucho mayor a la hora de establecer el agenda-setting de sus informaciones acerca de la campaña. Este poder discrecional del periodista profesional parece estar bastante arraigado al concepto de libertad que permite ir más allá de los temas para informar sobre otros aspectos de la campaña, en especial sobre sus maquinaciones estratégicas y tácticas.

Aunque esta libertad la ejercitan más a menudo los periodistas norteamericanos que los británicos, uno se podría preguntar si este poder discrecional sirve bien al público. Numerosos críticos se han quejado del tono excesivo de la cobertura de campaña en las recientes elecciones en EE.UU. (Buchanan, 1991). Sea como fuere, ambos ejemplos europeos infravaloran la fuerza de los valores y de la energía informativa (sea ésta cual sea) en la conformación de las noticias diarias.

Un examen detallado sobre cómo estos valores, tradiciones y prácticas periodísticas conforman el agenda-setting informativo ha dado lugar a una vasta colección de libros y artículos escritos en los últimos veinticinco años (por ej.: Epstein, 1973; Gans, 1979; Golding y Elliot, 1979). Esta literatura, a la que colectivamente se ha dado en llamar sociología de la información, cuenta con una reciente aportación de Shoemaker y Reese (1991), con su obra *Mediating the Message: Theories of Influences on Mass Media Content*.

La fuerza de estas influencias profesionales internas sobre la conformación del agenda-setting informativo se demuestra de manera más amplia por la tradición existente en la investigación periodística de «cribar en la antesala»: dichos estudios normalmente se centran en las decisiones que los editores de mensajes recibidos por cable toman con el objeto de seleccionar y descartar aquellas historias que conformarán la prensa diaria. Un reanálisis de los estudios del clásico Mr. Gates realizado por Don Shaw desveló la existencia de una correlación sustancial entre los agenda-setting de los servicios por cable y Mr. Gates (McCombs y Shaw, 1976). Un estudio preliminar sobre métodos de selección de noticias ejecutado entre los diarios de Iowa también desveló que la existencia de un sistema metódico de temas citados por aquellos periódicos se parecía mucho al sistema de temas utilizado por la asociación de prensa, aunque cada periódico utilizaba solamente una pequeña proporción de los informes por cable de que disponían (Gold y Simmons, 1965).

Otro aspecto de la selección que se efectúa en la antesala, de todos conocida, es la que practica *The New York Times*, publicación que lleva la batuta en lo relativo a establecer el agenda-setting. Más allá de las anécdotas habituales acerca de la influencia de esta publicación, Reese y Danielian (1989) documentaron el papel de *The Times* sobre su establecimiento del agenda-setting acerca del problema de las drogas en 1986. Cuando *The Times* tenía ya asignado un reportero a jornada completa para la investigación del tema y publicó una historia sobre crack con titulares de primera página, otros medios importantes hicieron rápidamente lo propio. Desde ese momento, se dio una cobertura extensiva al tema de las drogas, que se publicó en periódicos como *The Washington Post* y *Los Ángeles Times*. Un domingo de mayo de 1986 los tres periódicos de la ciudad de Nueva York publicaron artículos extensivos sobre drogas. Según Reese y Danielian es

particularmente obvio que The New York Times estableció en 1986 el agenda-setting sobre aquel asunto para las redes televisivas.

En resumen, para averiguar quién establece el agenda-setting informativo es mejor invocar aquella metáfora venerable de «pelar la cebolla». El corazón de la cebolla, es decir, el informativo diario, está rodeado y conformado por varias capas de influencia. En la capa exterior- están los autores de las noticias y eventos, incluidos los pseudoeventos amañados con fines de cobertura y que aportan el condimento de las noticias cotidianas. Pero todo ello, a su vez, está reconformado por los valores, prácticas y tradiciones del periodismo como profesión. Estas decisiones profesionales las reafirman, a su vez, los comportamientos de los líderes, especialmente The New York Times, que en ocasiones puede establecer el agenda setting con tanta firmeza como cualquier presidente o dictador.

## **Resumen**

Cincuenta millones de personas o más leen un periódico cada día de la semana. Aproximadamente la misma cifra ve los informativos de la televisión cada día. Muchos norteamericanos hacen ambas cosas. Un resultado significativo de la experiencia de la audiencia con estas historias informativas indica que a medida que pasa el tiempo la gente se apercibe de que los asuntos importantes del día son los que se comunican con más énfasis. Basándose en las ideas que Lippmann introdujo en los años 20, este fenómeno ha acabado por tipificarse o llamarse papel establecedor del agenda-setting de los medios informativos. Al contrastar esta opinión con expectativas anteriores acerca de los efectos de los media masivos sobre actitudes y opiniones, Cohen (1963) constató que la prensa puede no tener mucho éxito cuando se trata de hacernos pensar, pero es extremadamente eficaz para crear opinión.

Las investigaciones empíricas iniciales acerca de la influencia del establecimiento del agenda-setting de los medios informativos fueron estudios de campo que utilizaban investigaciones de sondeo y análisis de contenido con el objetivo de averiguar el grado de correspondencia entre el agenda-setting informativo y el público. Este acercamiento que observaba el fenómeno de establecimiento de los agenda-setting quizá alcanzó su cumbre con la extensiva investigación llevada a cabo en Alemania occidental por Brosius y Kepplinger (1990), cuyo estudio se basó en el análisis de contenido de las informaciones televisadas durante doce meses y sobre las de opinión pública que identificaban los problemas más importantes del país. Otros ensayos efectuados sobre la hipótesis básica, han llevado el establecimiento del agenda-setting a los laboratorios y han comprobado este fenómeno de forma experimental (Ivengar y Kinder, 1987).

Casi de forma simultánea, al inicio de los ensayos los estudiosos empezaron a explorar las condiciones de este fenómeno. Es indiscutible que los medios informativos influyen en el predominio de todos los temas para todos los seres humanos. Aunque diversas características de los seres humanos y de las noticias se han identificado como condiciones contingentes que afectan a la fuerza de relación del establecimiento del agenda-setting, existen dos conceptualizaciones de interacción entre temas y situaciones individuales que tienen un valor especial claramente probado. Estos dos conceptos de necesidad de orientación son entorpecimiento/no entorpecimiento.

La necesidad de orientación se fundamenta en la suposición psicológica de que los individuos no familiarizados con una situación, se sentirán incómodos hasta que se orienten. Las elecciones, con sus candidatos previamente desconocidos o vagamente conocidos o con sus complejas mociones y la incertidumbre sobre cómo resolverlas, crean a menudo situaciones en las que la mayoría de los votantes necesita orientación.

Bajo estas circunstancias, puede que se vuelquen hacia los medios informativos para encontrarla y adoptar así su agenda-setting. La influencia del agenda-setting de los medios de información aumenta con el grado de necesidad de orientación entre la audiencia. Pero esta influencia se apoya prioritariamente en temas no entorpecedores y distantes de lo personal. Algunos temas, como la inflación en general o el precio de la gasolina irrumpen en nuestra vida cotidiana. Nuestra experiencia en estos casos es directa y no dependemos de los medios de información para conocer su significado. Tanto la experiencia personal como la necesidad de orientación son condiciones contingentes que aclaran en gran manera el funcionamiento para el proceso de establecimiento de un agenda-setting.

En conjunción con los efectos de tradición en la investigación de la comunicación de masas, los estudios iniciales para el establecimiento de un agenda-setting indagaron en el impacto del agenda-setting informativo sobre el agenda-setting público. Más recientemente el agenda-setting informativo se ha desplazado de su variable independiente hacia una variable dependiente. La cuestión central de investigación que anteriormente se preguntaba quién establecía el agenda-setting público, ha cambiado para preguntarse ahora quién establece el agenda-setting informativo. Las respuestas a esta nueva pregunta son más satisfactorias si se recurre a la venerable metáfora de «pelar la cebolla».

En la capa externa, por supuesto, hallamos los acontecimientos y actividades que conforman las noticias cotidianas. Pero sólo una pequeña proporción de los acontecimientos y actividades cotidianos llegan a ser noticia y aún una menor cantidad son observados directamente por periodistas. La observación de nuevas fuentes, especialmente de aquellas organizadas en conferencias de prensa y notas de prensa son elementos clave en la construcción diaria del agenda-setting informativo. Sin embargo, aun la fuente informativa más importante, el presidente de los EE.UU., desempeña un papel muy limitado en el desarrollo del agenda-setting informativo. Los valores profesionales de los periodistas, las tradiciones y las prácticas conforman sus propios juicios sobre el uso del material. La fuerza de estas influencias profesionales internas es subestimada por el concepto de gatekeeping. Los sistemas de servicio por cable influyen sobre las historias publicadas en los medios informativos locales y los periódicos nacionales. The New York Times, más que nadie influye sobre todos los medios informativos.

¿Quién establece el agenda-setting público? Los medios informativos, en gran manera, influyen considerablemente sobre el agenda-setting público pero no de forma completa. ¿Quién establece el agenda-setting informativo? Ésta es una responsabilidad necesariamente compartida pero los medios informativos propiamente dichos ejercen una influencia dominante sobre la conformación tanto del agenda-setting informativo como en la mayoría de asuntos públicos.