

ción Pública de la Universidad de Navarra.

Juan Pablo Llamas es Profesor Ayudante. Depar-  
tamento de Comunicación Pública de la Univer-  
sidad de Navarra.

## *Agenda-setting*: investigaciones sobre el primero y el segundo nivel

Cuando en 1972 McCombs y Shaw formularon por primera vez la teoría del efecto *agenda-setting*, introducían una modificación sustancial en la investigación sobre los efectos de los medios de difusión en la opinión pública [1]. Afirmaban que, al contrario de lo concluido por la *teoría de los efectos mínimos*, los medios de difusión sí influyen en las audiencias. Tomaban como punto de partida la observación de Cohen: "Puede ser que (la prensa) no tenga éxito la mayor parte de las veces en decirle a la gente qué pensar, pero tiene un éxito sorprendente al decirle a los lectores *sobre* qué pensar" [2]. Y confirmaban la propuesta de Walter Lippmann: los medios hacen de "puentes" entre el "mundo exterior" y "las imágenes que tenemos en nuestras mentes" [3].

Con la teoría de la *agenda-setting* se consolidó un método empírico para mostrar cómo los medios de difusión consiguen transferir a sus audiencias la lista jerarquizada de los "temas" o "problemas" más importantes para la sociedad. Mediante el análisis de contenido de los medios y el sondeo a la audiencia se descubre que, en efecto, existe una elevada correlación entre los temas a los que dan importancia los medios de difusión y los temas que interesan a sus audiencias.

Esta afirmación no era más que un punto de partida que propugnaba una profunda revisión de la investigación. Con el hallazgo se confirmaba que, efectivamente, los medios dicen sobre qué hay que pensar. Pero faltaba explorar, por ejemplo, en qué circunstancias lo hacen; si hay elementos diferenciales del consumo de medios que modifican los efectos; si actúan de distinto modo la radio, la prensa y la televisión; o si esos efectos son sólo cognoscitivos o afectan también a las actitudes y opiniones.

Durante más de veinticinco años, centenares de estudios, que recogen esfuerzos interdisciplinarios, han corroborado la teoría y han ofrecido nuevos matices y aplicaciones. Se ha introducido, por ejemplo, la "necesidad de orientación" de la audiencia como variable independiente [4], se han hecho observaciones longitudinales para percibir el grado de permanencia que tiene la agenda de los medios en la opinión pública [5], se han distinguido niveles de conocimiento para comprobar en cuál de ellos es más eficaz la prensa o la televisión [6]; se ha comprobado la influencia de la agenda

de los medios en la agenda intrapersonal e interpersonal [7]; y se ha estudiado el carácter sincrónico y diacrónico de los efectos [8].

Y, a pesar de todas esas aportaciones, a mediados de la década de los noventa se puede afirmar que el reto de la investigación está todavía en sus comienzos, puesto que en cada uno de los esfuerzos de investigación que se emprenden se abren múltiples perspectivas nuevas y enriquecedoras.

Así se manifiesta en el estudio retrospectivo que en 1993 presentaron McCombs y Shaw sobre la evolución de la teoría de la *agenda-setting*. En él consideran que el desarrollo de la investigación ha atravesado cuatro fases. La primera es la confirmación del hallazgo de 1972. La segunda se centra en la observación de las posibles condiciones que amplían o limitan el planteamiento de la agenda de los medios de difusión, La tercera, por una parte, extiende la consideración del efecto más allá de la sola transferencia de temas, e indaga si los medios también consiguen influir en la consideración pública de aspectos y características de candidatos (la transferencia de la "agenda" de los temas se denomina entonces "primera dimensión" o "primer nivel" del efecto, y la transferencia de los aspectos "segunda dimensión" o "segundo nivel"); y, por otra parte, extiende la investigación a otros asuntos de interés personal, no limitándose a la política [9]. Y, por último, la cuarta fase, en la que la investigación se pregunta por el modo en que se configura la propia "agenda" de los medios de difusión [10].

Si bien la investigación ha sido generosa en la primera y segunda fase, muchas preguntas se plantean ahora en la tercera y cuarta. ¿Cuál es la naturaleza de los efectos en el "segundo nivel"? ¿Alcanzan también a opiniones y actitudes – e incluso a la conducta –, aparte de ser relevantes en la dimensión cognoscitiva? ¿Se pueden aplicar conceptos y metodologías propios del "segundo nivel" de la *agenda-setting* al estudio de las agendas interinstitucionales? ¿Qué usos tendrían estos hallazgos en la teoría y práctica de las relaciones públicas?, etc.

En esta misma revista, McCombs y Evatt [11] abrían un horizonte para la investigación, aludiendo a las pruebas sobre efectos en el segundo nivel, y sugerían la posibilidad de incrementar los estudios empíricos en ese ámbito. Pues bien, los estudios que se reúnen en esta sección son resultado de un proyecto diseñado específicamente para comprobar empíricamente el efecto *agenda-setting* de los medios de difusión en uno y otro nivel. No se ofrecen aquí todos los hallazgos derivados del proyecto, pero estos trabajos – que se refieren a (i) el primer y (ii) al segundo nivel de la teoría de la función de *agenda-setting* de los medios de difusión; que (iii) exploran la relación entre las agendas de esos mismos medios, conectándolas a su vez con la publicidad política; y que (iv) analizan su contribución al consenso social, desde la misma óptica teórica – constituyen una aportación pionera y relevante para comprender mejor la influencia de los *media* en la agenda pública o, si se prefiere, en la opinión pública [12].

#### *Diseño y metodología del proyecto*

La ocasión para la realización del proyecto fueron las elecciones regionales y locales celebradas en España el 28 de mayo de 1995. El diseño y el desarrollo de la investigación se hicieron en un seminario, organizado por el Departamento de Comunicación Pública de la Universidad de Navarra, y dirigido conjuntamente por McCombs y López-Escobar. Participaron en el seminario veinte personas: profesores

del Departamento, graduados y estudiantes. Nuestro objetivo era el de medir los efectos tanto en el *primero* como en el *segundo nivel* [13] de la teoría de la *agenda-setting*.

Las elecciones del 28 de mayo se celebraron en varias comunidades autónomas de España, tanto para los parlamentos autonómicos como para los municipios. Estudiamos en concreto las elecciones para el parlamento regional y para la alcaldía de Pamplona, la capital de Navarra. Centramos nuestro estudio en las cinco formaciones políticas que presumiblemente alcanzarían algún puesto en el Parlamento de Navarra y en el Ayuntamiento de Pamplona; a saber: UPN (Unión del Pueblo Navarro), CDN (Convergencia de Demócratas Navarros, un partido político nuevo, escindido de UPN), PSN (Partido Socialista de Navarra, PSOE), IU (Izquierda Unida) y HB (Herri Batasuna).

Hay dos aspectos, entre otros, que tenían particular interés en esta elección. El primero, la presentación del nuevo partido CDN, resultado de la escisión del partido UPN, que había gobernado durante la legislatura anterior, y que lideraba precisamente quien había sido presidente del gobierno regional con UPN. El segundo aspecto es que UPN decidió a última hora no incluir publicidad política en el *Diario de Noticias*, aspecto que hemos tenido en cuenta al valorar los datos de la investigación.

La campaña electoral se desarrolló del día 12 de mayo al 26, El 27, víspera de la elección, se interrumpió, para permitir un día de reflexión, de acuerdo con la legislación electoral española. El hecho de que la campaña se limitara a dos semanas no nos ha permitido hacer estudios sobre un lapso de tiempo mayor, que hubieran sido útiles al investigar la agenda entre los medios de difusión. Pero, por otro lado, esa misma brevedad de la campaña nos ha facilitado trabajar con todo el material, y no sólo con una muestra, como suele hacerse en períodos de tiempo mayores.

Los datos en los que se sustentan estos trabajos, proceden de una encuesta telefónica y del análisis de contenido de los medios de difusión.

La encuesta telefónica se hizo a 299 ciudadanos de la ciudad de Pamplona, entre los días 1 al 5 de junio de 1995, con entrevistas de una duración aproximada de 10 minutos, utilizando un muestreo aleatorio. En Pamplona la cobertura telefónica alcanzaba en 1995 al 94.25% de los hogares (en la Comunidad Foral la cobertura llega en 1996 al 94% de los 174.000 hogares o viviendas a título principal).

Se da el caso de que, al final de la encuesta, comprobamos que los porcentajes de respuesta a las diversas opciones políticas se correspondían con casi total precisión con los resultados efectivos de las elecciones. De hecho, la correlación entre los resultados de las elecciones al Ayuntamiento y los resultados de nuestra encuesta fue de 0,89; y la correlación entre los resultados reales de la elección para el parlamento regional – basándonos en los votos emitidos en Pamplona, puesto que la encuesta sólo se hizo en la capital de la Comunidad Foral – y los resultados de nuestra encuesta fue de 0,93.

Para medir el primer nivel de la *agenda-setting* – la relevancia de los asuntos –, usamos la pregunta de las encuestas de Gallup sobre "el problema más importante". A partir de las respuestas obtenidas se seleccionaron los seis temas locales más destacados: disturbios urbanos, paro, tráfico, casco viejo: reconstrucción (proyectos de reconstrucción y mejora), casco viejo: peatones (la peatonalización de la parte antigua

de la ciudad), y manifestaciones protagonizadas por simpatizantes de HB (Herri Batasuna).

Para el segundo nivel de la *agenda-setting* – la agenda de aspectos o características de los candidatos –, confeccionamos dos agendas diferentes, de acuerdo con lo que llamamos *dimensión sustantiva* y *dimensión afectiva*, cuyos ítems se determinaron, al igual que en la agenda de temas o asuntos, mediante la encuesta telefónica realizada en la ciudad de Pamplona.

Para elaborar la agenda de características se plantearon a los entrevistados dos preguntas abiertas – una sobre los candidatos al Parlamento y otra sobre los candidatos a la Alcaldía –, formuladas del siguiente modo:

*Imagínese que tiene un amigo que no sabe nada de los candidatos (al Parlamento o a la Alcaldía) ¿Qué le diría a su amigo de...(el nombre respectivo del candidato).*

Los datos sobre la imagen de los candidatos, para comprobar la hipótesis de la *agenda-setting* en su segundo nivel, se organizaron de acuerdo con: (a) la *dimensión sustantiva*, que incluía las descripciones hechas por los entrevistados y por los medios de difusión acerca de (1) la "ideología" de los candidatos y su posición ante los problemas, (2) su "cualificación" y experiencia, y (3) sus características personales y, en suma, su "personalidad"; y con (b) la *dimensión afectiva*, atendiendo al tono "positivo", "negativo" o "neutral" de aquellas descripciones. Esto – como se verá – nos ha permitido realizar dos *tests* diferentes sobre la hipótesis en su segundo nivel: uno basado en una comparación de las características *sustantivas* de los candidatos; y otro basado en una comparación de su imagen *afectiva*. Ambos *tests* se han hecho por partida doble: en relación a la elección para el Parlamento y en relación con la elección para la Alcaldía.

Por lo que se refiere al análisis de contenido se consideraron:

(a) las informaciones de los dos diarios locales: *Diario de Navarra* w *Diario de Noticias*. Según los datos de la encuesta telefónica, el 87.5% de los encuestados leía uno de estos dos periódicos. *Diario de Navarra* es el diario tradicional de Navarra, una región con una población algo superior al medio millón de habitantes. Es también el medio de prensa más leído dentro de la Comunidad Foral. Posee una difusión media total de 69,406 ejemplares [14] *Diario de Noticias*, por su parte, es un periódico joven; fundado en 1994, tenía, en el momento de realizar el estudio, una difusión total aproximada de 10,000 ejemplares [15];

(b) las informaciones aparecidas en el programa Telenavarra (TV1) y en el informativo local de Pamplona TV (televisión local comercial), aunque éstas últimas no hubo que tenerlas en cuenta, habida cuenta de que apenas se identificaban como fuente de información política para las elecciones;

(c) la cobertura informativa de la campaña electoral hecha por Telenavarra (espacio especial para las elecciones que dedicó a cada partido un tiempo proporcional a su importancia);

(d) todos los espacios gratuitos de publicidad electoral que se emitieron en Televisión Española; y

(e) la publicidad política aparecida en ambos periódicos locales. Como es sabido, a diferencia de los espacios gratuitos en la televisión pública, en la prensa la publicidad política es pagada por los partidos según sus estrategias y posibilidades económicas, y no existen mayores restricciones que el tiempo estipulado por ley para la campaña.

Las unidades de análisis para los medios de difusión fueron las noticias presentadas por los diarios y la televisión, los anuncios políticos publicados en los diarios, y las referencias a los candidatos incluidas en la cobertura informativa de la campaña y en los espacios gratuitos de televisión. Se utilizaron las mismas hojas de codificación para prensa y televisión.

Las noticias de televisión utilizadas en este análisis se obtuvieron grabando los programas específicamente regionales: el programa Telenavarra y el informativo de Pamplona TV.

Los cuatro estudios que se presentan aquí, en su conjunto, son una confirmación sólida de la teoría de la función de *agenda-setting* de los medios de difusión en su primer nivel – la transferencia de la prominencia de los temas de la agenda de los medios a la agenda del público – y una demostración de cómo la teoría puede ampliarse a un segundo nivel: el de la transferencia de prominencia de los aspectos y características.

Suele afirmarse que, en la ciencia social, los avances no se producen de modo abrupto, dramáticamente. Más bien son la consecuencia de múltiples esfuerzos, cada uno de los cuáles hace avanzar en un punto el frente de la ciencia. Estos trabajos constituyen, por su planteamiento y por sus hallazgos, uno de esos avances que impulsan hacia adelante la frontera de nuestro conocimiento.

---

[1] Cfr. DADER, J. L.: "Las provincias periodísticas de la realidad", *Comunicación y Sociedad*, 1990, vol. 3, núms. 1 y 2, pp. 85-134.

[2] COHEN, B.: *The Press and Foreign Policy*, Princeton University Press, 1963, p. 13.

[3] LIPPMANN, W.: *Public Opinion*, New York, Macmillan, 1922.

[4] Cfr. McCOMBS, M. y SHAW, D, (eds.): *The Emergence of American Political Issues: The Agenda-Setting Function of the Press*, West Publishing Co, St. Paul, 1977, p. 154.

[5] Cfr. FUNKHOUSER, R.: "The Issues of the Sixties: an Exploratory Study in the Dynamics of Public Opinion", *Public Opinion Quarterly*, vol. 37, Primavera, 1973, pp. 62-75.

[6] Cfr. BENTON, M. y FRAZIER, J.: "The Agenda Setting Function of the Mass Media at Three Levels of Information Holding", *Communication Research*, vol. 3, julio 1976, pp. 261-273.

[7] Cfr. McCOMBS y SHAW: "Agenda-setting and the Political Process", p. 156.

[8] Cfr. SHAW, D. y LONCI, C.: "News and the Public Response", en SHAW, D. Y McCOMBS, M. (eds.): *The Emergence of American Political Issues: The Agenda-Setting Function of the Press*, pp. 33-51.

[9] Cfr. McCOMBS, M. y EVATT, D.: "Los temas y los aspectos, explorando una nueva dimensión de la *agenda-setting*", *Comunicación y Sociedad*, 1995, vol. 8, núm. 1, pp. 7-32. Nos decantamos sin embargo por la denominación de los efectos en "niveles", y no en "dimensiones", principalmente porque, dentro del "segundo nivel" de los efectos, hay importantes distinciones que pueden conducirnos a hablar de diversas "dimensiones" del efecto en el "segundo nivel". Sobre el desarrollo y estudios realizados en torno al segundo nivel, vid. artículo de este volumen "La imagen de los candidatos: el segundo nivel de la *agenda-setting*".

[10] McCOMBS, M. y SHAW, D.: "The Evolution of Agenda-Setting Research: Twenty-Five Years in the Market-place of Ideas", *Jou43* (2), Primavera, 1993, pp. 58-67.

[11] McCOMBS, M. y EVATT, D.: "Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la *agenda-setting*", *Comunicación y Sociedad*, 1995, Vol. VIII, núm. 1, pp. 7-32.

[12] En el congreso de la World Association for Public Opinion Research (WAPOR), celebrado en Salt Lake City del 15 al 17 de Mayo de 1996, se presentaron – en versión abreviada – dos de estos trabajos; el de LÓPEZ-ESCOBAR, E., McCOMBS, M. y REY, F., "Candidate image: the second dimension of agenda-setting" y el de LÓPEZ-ESCOBAR, E., LLAMAS, J. P. y McCOMBS, M.: "The social sense in establishing the public agenda: Agenda setting and consensus".

[13] Como se dijo, hemos optado por la expresión "nivel" en lugar de "dimensión" por razones que se harán más patentes en los estudios que se presentan en esta sección.

[14] Boletín OJD, 2k, p. 61, 1995.

[15] Datos cedidos por el propio medio.