

EFFECTOS POLITICOS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACION

Un análisis de la función de establecimiento de la agenda

O. J. D'Adamo-V.García Beaudoux-F.Freidenberg

Universidades de Bs. As., Belgrano y Salamanca

RESUMEN

Este artículo analiza la función del *establecimiento de la agenda* en el campo de la comunicación política. En primer lugar, se compara la agenda pública construida por la muestra consultada con la agenda establecida por los medios de comunicación, para determinar si la agenda de los medios ejerce influencia sobre los problemas que el público considera los más importantes del país. En segundo lugar, se analiza la dinámica percibida por los sujetos entre tres agendas diferentes: la agenda de los medios, la agenda pública y la agenda política. Por último, a partir de los datos obtenidos, se comenta el papel de los medios de comunicación en la percepción que la opinión pública construye de las cuestiones públicas y políticas.

ABSTRACT

In this paper we analyze the agenda-setting function in the political communication arena. In the first place, we compare the public agenda built by the consulted sample with the media agenda, aiming to determine if the mass media agenda influences the problems considered as the most important national problems by the public. In the second place, we analyze the perceived dynamics between three different agendas: the media agenda, the public agenda and the political agenda. Finally, regarding the obtained data, we comment on the role of mass media in the definition of public and political issues as perceived by public opinion.

Key words: agenda setting, political communication, public opinion, mass media.

Función de *Establecimiento de la Agenda*. Definiciones

Dentro de los sistemas sociales circula una variedad de mensajes que inciden en la formación de las opiniones públicas respecto de los asuntos políticos. Los medios de comunicación de masas son una de las principales fuentes de emisión de dichos mensajes y es evidente que ejercen una considerable influencia en la formación de tales tendencias de opinión. Un ejemplo de esto último lo constituye el fenómeno de fijación o *establecimiento de la agenda*, también conocido como *tematización*. (Una *agenda* puede

definirse como una lista de *cuestiones* y *sucesos* que se presentan ordenados en una jerarquía de importancia en un particular momento en el tiempo. Shaw en 1977 estableció una distinción a este respecto. Entiende por *cuestión* a la acumulación de cobertura periodística de una serie de eventos relacionados que forman un conjunto dentro de una única categoría más amplia. Un *suceso*, en cambio, se refiere a un suceso que tiene una ocurrencia limitada en la dimensión temporal y espacial).

Bernard Cohen (1963) señaló que "... Puede ser que la prensa no tenga mucho éxito en indicar a la gente *qué pensar*, pero tiene un éxito sorprendente a la hora de decir a sus lectores *sobre qué pensar*... Diferentes personas tendrán una diferente imagen del mundo en función de ... el mapa que tracen para ellas los escritores, redactores y editores de los periódicos que leen..." (13). Esto significa que, además de centrarse en lo que la gente piensa de las cosas, las investigaciones contemporáneas se interesan por *cuáles son las cosas* en que la gente piensa.

Aunque en la actualidad la hipótesis del establecimiento de la agenda se aplica a todos los campos de algún modo relacionados con la comunicación de masas, originalmente surgió de estudios realizados en el área de la comunicación política. A partir de los resultados obtenidos en investigaciones sobre la influencia que las campañas electorales ejercen en la conducta política, McCombs y Shaw (1972) acuñaron el término *establecimiento de agenda* (agenda setting) para referirse a la capacidad de los medios de dirigir la atención de la opinión pública hacia ciertos temas particulares, que ellos presentan como los más sobresalientes en un momento determinado. La función del *establecimiento de la agenda* tendría dos consecuencias y características principales. En primer lugar, se sesga la orientación de la atención del público hacia determinados objetos o cuestiones de la escena político social; y, en segundo lugar, la importancia que el público asigna a cada una de esas cuestiones se ve influida por el grado de relevancia que los *medios de comunicación* les otorgan. En palabras de Shaw, "... como consecuencia de la acción de los periódicos, de la televisión y de los demás medios de información, el público es consciente o ignora, presta atención o descuida, resalta o pasa por alto, elementos específicos de los escenarios públicos. La gente tiende a incluir o a excluir de sus propios conocimientos lo que los *medios de comunicación* incluyen o excluyen de su propio contenido. El público, además, tiende a conceder a las cosas una importancia que refleja el énfasis atribuido por los *medios de comunicación* a los acontecimientos, a los problemas, a las personas..." (1979; 96).

El papel del establecimiento de la agenda por primera vez fue investigado empíricamente, en un estudio llevado a cabo por McCombs y Shaw en 1968, durante las elecciones presidenciales en Estados Unidos. Se efectuó un sondeo entre los votantes indecisos de Chapel Hill (Carolina del Norte) y se encontró que las cuestiones que los votantes consideraban más importantes coincidían con la cobertura que de esas mismas cuestiones habían efectuado los medios de comunicación locales. Los resultados hallados por McCombs y Shaw muestran la presencia de relaciones entre las percepciones de relevancia que tienen los electores respecto de las cuestiones tratadas en una campaña y el contenido de los mensajes emitidos por los medios. El procedimiento que utilizaron consistía en preguntar a los sujetos, mediante un cuestionario, cuáles eran los problemas públicos que más los preocupaban. Luego se comparaban sus respuestas con categorías derivadas del análisis de contenido de periódicos y programas de televisión. La evidencia indica que los medios ejercen un poderoso impacto sobre las percepciones de los votantes: la correlación entre la importancia que un tema asumía en la agenda de los medios y la importancia percibida, fue positiva y superior a .9. De 24 pruebas realizadas, 18 favorecieron claramente la función del establecimiento de la agenda, demostrando que la agenda de los electores se parecía más a la de los medios de comunicación que, por ejemplo, a la establecida por los partidos políticos. En consecuencia, la hipótesis que postularon sobre la función de establecimiento de la agenda, redirigió la mirada de los expertos hacia el poder de los medios, y hacia una nueva manera de entender las relaciones entre opinión pública y medios de comunicación de masas.

Los medios fuerzan la atención hacia determinadas cuestiones, construyen imágenes del mundo político y proponen los objetos sobre los cuales el público debe pensar. De todos los acontecimientos políticos que podrían merecer atención, sólo una cantidad limitada aparece reflejada en ellos. Y, agravando la situación, por lo general existe una gran similitud tanto en el modo en que los medios tratan una determinada problemática como en la interpretación que ofrecen de ella (Gerbner, 1972). Al describir y precisar la realidad externa, los medios proporcionan al público un listado de las cuestiones sobre las cuales se debe opinar y discutir. Por esa razón, la comprensión de la realidad social que los individuos elaboran es modificada por su accionar (Shaw, 1979). Colaboran así en la construcción de actitudes y tienen la capacidad de orientar selectivamente la atención pública hacia algunos objetos, jerarquizando áreas de problemas sobre los cuales reflexionar.

La cuestión de quién establece esa agenda y de las implicancias de dicha influencia para la sociedad, fue inicialmente explorada por Lazarsfeld y Merton ya en 1948. Ellos entendieron que los temas abordados por la agenda de los medios son el resultado de la incidencia que ciertos grupos poderosos ejercen como una forma sutil de control social. De un modo similar, mucho más recientemente Ball-Rokeach (1985) postula que existe una dependencia estructural en la relación entre el sistema político y los medios, a la que describe como "...cooperación basada sobre una mutualidad de dependencias centrales..." (491-492). Esa dependencia adquiere aún más relevancia a partir del hecho de que esas agendas mediáticas tienen una profunda incidencia sobre la opinión pública. Desde el punto de vista empírico, los hallazgos coinciden en indicar la existencia de una asociación positiva entre la cantidad de cobertura, que los medios le dedican a una cuestión, y el desarrollo de un lugar de importancia para dicha cuestión en la agenda pública. En otras palabras: los datos de investigaciones ponen de manifiesto correlaciones positivas entre la masiva cobertura periodística de ciertos temas y el grado de importancia que tales temas ocupan en las jerarquías elaboradas por el público (Funkhouser, 1973; McCombs, 1981). Esta cuestión será abordada empíricamente en los próximos apartados.

Muestra e Instrumento

La investigación, financiada por el Departamento de Investigación de la Universidad de Belgrano, consiste en un estudio de carácter exploratorio llevado a cabo mediante el método de encuesta. El instrumento construido para la obtención de datos es un cuestionario conformado por 46 ítem. De la totalidad de ítems, 31 son cerrados con opciones múltiples en categorías de respuesta predeterminadas, 9 son abiertos permitiendo al encuestado responder sin ningún tipo de limitaciones y 6 conforman el apartado sociodemográfico (que junto a las variables tradicionales como edad, género o nivel medio de ingresos familiares, incorpora una escala de autoubicación ideológica y otra de interés por la política).

La muestra total se compone de 1110 estudiantes universitarios. Ella se divide en dos muestras: una española y una argentina. La muestra argentina se compone de un total de 662 estudiantes de diferentes orientaciones de la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Tecnológica Nacional, la Universidad de Quilmes, la Universidad de Belgrano y la Universidad del Salvador. La edad promedio es de 21.8 años, siendo 58.1% mujeres y 41.9% hombres. El 52.7% de la muestra lo constituyen estudiantes de humanidades y ciencias sociales (Psicología, Derecho y Ciencia Política),

mientras que 47.3% son estudiantes de las carreras de Ingeniería, Arquitectura, Ciencias Económicas y Ciencias Biológicas. La muestra correspondiente a los datos españoles se compone de un total de 448 estudiantes de la Universidad de Salamanca en sus sedes de Zamora y Salamanca, con una edad promedio de 20.7 años, siendo el 50.7% mujeres y el 49.3% hombres. El 56.7% de la muestra lo constituyen estudiantes de carreras de Ciencias Sociales (Derecho, Sociología y Ciencia Política), mientras que un 43.1% son estudiantes de las carreras de Ingeniería, Económicas y Farmacia.

En el caso de ambas muestras, el instrumento fue sometido a tres pruebas piloto. Para la muestra argentina la administración definitiva se llevó a cabo entre el 20 de agosto y el 20 de septiembre de 1997. La administración relativa a la muestra española se efectuó entre los días 6 y 17 de mayo de 1998.

Aproximación empírica a la función de establecimiento de la agenda

Uno de los objetivos del trabajo de investigación se orientó a corroborar la existencia de la función de establecimiento de la agenda. Para ello, se diseñó un ítem –Mencione los que Ud. cree que son los tres problemas más importantes del país actualmente– con el propósito de poner de manifiesto la *agenda pública*, a la que se definió como los problemas que la opinión pública considera prioritarios [Existen diversos formatos de ítems para relevar la agenda pública, pero ellos guardan gran similitud entre sí. McCombs y Shaw (1972) solicitan a los encuestados que "describan los problemas esenciales, los temas que más les interesan en estos días, con independencia de lo que digan los políticos", y Mullins (1973) que "identifiquen los problemas esenciales que afectan al país" y que indiquen "cuál es el más importante personalmente"].

La intención era comparar dicha agenda con la establecida por los medios de comunicación de masas, definida como los problemas y acontecimientos que los medios de comunicación destacan como los más relevantes. La finalidad era detectar las coincidencias o discrepancias entre ambas.

En el caso de la muestra argentina, en general se observa que los temas principalmente incluidos por los encuestados en la agenda pública que elaboraron, son cuestiones que han recibido extenso tratamiento en los medios de comunicación. Los datos obtenidos se muestran en la tabla I.

Como se desprende de los resultados, el público plantea una agenda muy semejante a la fijada por los medios de comunicación. A modo de validación externa, se pueden citar resultados semejantes también obtenidos en Argentina, provenientes de otras tres investigaciones: una llevada a cabo

por el Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría para la Fundación Konrad Adenauer (1998), otra realizada por el Centro de Estudios de la Opinión Pública (CEOP) con una muestra representativa de la población de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires (CEOP, 1998) y, por último, los datos procedentes de la Corporación Latinobarómetro para el año 1997.

TABLA I
Agenda pública construida por los encuestados

<i>Agenda pública (construida por los encuestados)</i>	<i>%</i>	<i>Agenda de los medios</i>	<i>N° de menciones</i>
1. Desocupación	70.5	1. Economía/Plan Económico	25.198
2. Corrupción	54.2	2. Justicia	21.836
3. La crisis en la educación	30.0	3. Desocupación	11.000
4. Justicia	24.6	4. Corrupción	6.462
5. Economía	16.4	5. La crisis en la educación	5.196
6. Inseguridad	14.19	6. Inseguridad	4336

Nota: La *agenda de los medios* fue construida a partir de la suma de menciones dedicadas a cada tema entre el 13-08-97 y el 20-09-97 en diario *Ámbito Financiero*, *Interdiarios*, *Radio América*, *Radio Buenos Aires*, *Radio City*, *Radio Continental*, *Radio del Plata*, *Radio El Mundo*, *Radio FM 999*, *Radio FM 999 MDP*, *Radio FM Cultural*, *Radio FM Económica*, *Radio FM La Isla*, *Radio FM Sol MDP*, *Radio FM Tango*, *Radio La Red*, *Radio Libertad*, *Radio LT8 Rosario*, *Radio LU6 Atlántica*, *Radio LU9 MPD*, *Radio Mitre*, *Radio Municipal*, *Radio Rivadavia*, *Radio Rock & Pop*, *Radio Splendid /AM 990*, *América TV*, *TV Canal 13*, *TV Canal 2*, *TV Canal 9*, *TV Crónica*, *TV CV*, *TV Multicanal*, *TV Telefé* y *TV VCC* (Fuente: *Ámbito informático CD-ROM*).

En primera instancia, según el primero de los estudios mencionados (Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1998) tanto los políticos encuestados como la opinión pública coincidieron en ubicar al desempleo y la corrupción como las prioridades actuales. (Su ficha técnica indica que se entrevistó a 102 políticos, en una muestra de alcance nacional, entre junio y octubre de 1998. Y también, a una muestra de población general conformada por 1280 sujetos, con un error muestral ± 4.5 y 95.5% de confianza).

Frente a la pregunta "¿Cuál considera que es el principal problema del país?" (72), los resultados se agrupan como sigue:

TABLA II
Agenda pública según datos del Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría

<i>Políticos</i>	%	<i>Opinión Pública</i>	%
Desocupación	58	Desocupación: 55%	55
Corrupción	15	Corrupción: 12%	12
Educación	14	Salarios bajos: 9%	9
Salarios bajos	8	Educación: 7%	7
Delincuencia	2	Delincuencia: 4%	4
Justicia	2	Justicia: 4%	4
Salud	1	Jubilación: 3%	3

En segundo término, los datos del CEOP se configuran de la siguiente manera:

TABLA III
Agenda Pública según datos del CEOP

1. Desocupación
2. Inseguridad
3. Corrupción
4. La crisis en la educación
5. Economía
6. La situación de los jubilados
7. La cuestión de la salud

Fuente: CEOP, 1998

Finalmente, los datos obtenidos por la Corporación Latinobarómetro también mencionan la desocupación, la educación y la corrupción como los principales problemas:

TABLA IV
Agenda pública según datos del Latinobarómetro
(en porcentaje)

Desocupación / desempleo	29
Educación	18
Corrupción	12
Delincuencia	9

Fuente: Corporación Latinobarómetro, 1997. *¿Cuál considera usted que es el problema más importante en el país?. Ficha técnica de la muestra argentina: estudio realizado por MORI Argentina, con una muestra probabilística de hogares, con cuotas de edad y sexo en la selección del entrevistado, sobre un total de 1196 casos, con un error muestral del +-3% y una representatividad del 48% del total de la población.*

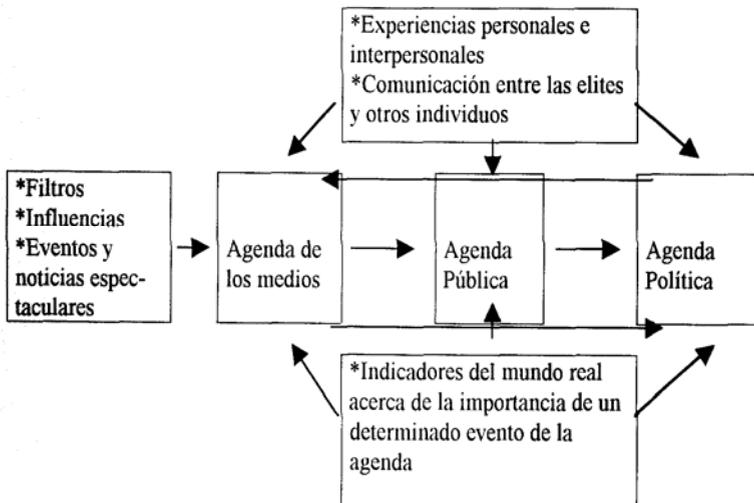
En síntesis, en la totalidad de las agendas públicas citadas existen importantes coincidencias: desocupación, desempleo, la crisis de la educación,

la inseguridad y los problemas económicos son temas destacados en todas. Nuestro estudio, de manera similar a otros trabajos (Funkhouser, 1973; McCombs y Shaw, 1972) revela que existe una importante convergencia entre lo que el público percibe como importante y lo que los medios caracterizan de ese mismo modo.

Relaciones entre agendas: Agenda de los Medios, Agenda Pública, Agenda Política

Algunos autores (Rogers y Dearing, 1994) sostienen que al analizar la función de establecer la agenda es necesario comprender la dinámica que se establece entre tres agendas señaladas: *la agenda de los medios, la agenda pública y la agenda política*. La primera se refiere a la agenda establecida por los medios de comunicación para los distintos acontecimientos y cuestiones. Conceptualmente se refiere a aquellos *problemas* que los medios retratan como los más importantes en un momento determinado. La segunda se refiere al contenido y orden de los tópicos establecidos por la opinión pública. La última, se vincula con las prioridades establecidas por las elites políticas. Según Rogers y Dearing, estas tres agendas sostendrían algunas interacciones, gráficamente:

GRAFICO I
Modelo de Relaciones entre Agendas



Fuente: Rogers y Dearing (1994: 79)

Los datos presentados en páginas anteriores avalan la existencia de la influencia que tiene la agenda de los medios en la agenda pública o relación *agenda de los medios-agenda pública*. La primera influye significativamente sobre la construcción del temario realizada por los encuestados. Otros autores han encontrado resultados que van en la misma dirección de los que hemos presentado. Becker y McLeod (1976) hallaron que la agenda de los medios produce cambios en las actitudes y en la agenda pública. También, Iyengar y Kinder (1987) concluyen que las creencias, actitudes y juicios públicos son el resultado de la fijación de la agenda por parte de los medios. Yendo aún más lejos, Doris Graber (1994) sostiene que los medios pueden manipular la escena política de modo tal de incidir sobre los comportamientos públicos creando, por ejemplo, un determinado clima de acción política.

El siguiente objetivo de la investigación consistió en evaluar qué opinaba la muestra consultada sobre algunas de las otras posibles relaciones entre las diversas agendas.

En primer lugar, con referencia a la relación *agenda pública-agenda política*, los encuestados argentinos, piensan que la agenda pública no tiene poder de influencia sobre la agenda política *del gobierno* (68.4%) La pregunta a la que contestaron era: ¿Cree Ud. que aquello que es importante para la sociedad influye en las decisiones del gobierno?. Asimismo, ante la pregunta ¿cree Ud. que la opinión de los ciudadanos es relevante para los políticos?, la mayoría de los entrevistados argentinos (61.6%) no cree que la opinión pública tenga capacidad de influir sobre la agenda política en general Esta situación no parece muy diferente a las intenciones y comportamientos políticos que se observan en la población: el escepticismo y la desconfianza alimentan los altos sentimientos de *Impotencia* (Seeman, 1959) combinados con elevadas sensaciones de ineficacia política tanto externa como interna (Campbell et al., 1954; Balch, 1974).

Otras investigaciones llevadas a cabo con muestras de población general en Argentina, permiten concluir que uno de los cuestionamientos más generalizados que muestra la opinión pública respecto a la política, es que ésta no responde a las expectativas de la gente y que los políticos están enfrascados en su propia *agenda*. Esta posición de la opinión pública frente a la política y los políticos, está ampliamente corroborada por numerosos sondeos, en el mundo y en particular en el caso argentino" (Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1998; 11). Como señala Graber (1995), el mundo político se convierte en un lugar desagradable y digno de ser evitado; por lo que la participación política desciende drásticamente y los políticos encuentran muy difícil conseguir apoyo para sus proyectos e ideas.

En segundo lugar, cuando los sujetos opinaron respecto de la posible influencia de los intereses de la agenda política sobre la establecida por los medios de comunicación o relación *agenda política-agenda de los medios*, se revela un panorama interesante. Consideremos conjuntamente los datos obtenidos de las muestras argentina y española. Un 45.2% de los encuestados argentinos y un abrumador 72.0% de los sujetos españoles creen que la agenda política tiene influencia sobre la de los medios (la pregunta a la que respondieron fue: ¿Cree Ud. que las cuestiones que son más relevantes para los políticos influyen en cuáles son los temas más tratados por los medios de comunicación?. Cambiando el foco de la investigación en la *fijación de la agenda* desde los efectos hacia la formación de la agenda, hay una pregunta que resulta central: "¿quién fija la agenda de los fijadores de agenda (*agenda-setters*)?" (Semetko, 1995; 227). Un 22.2% de los sujetos argentinos entrevistados y un 32.4% de los españoles opinan a este respecto que los medios comunican las noticias que les convienen a los políticos, el gobierno y/o a otros grupos de interés (sindicatos, empresarios, etc.).

En tercer lugar, y en estrecha relación con la cuestión anterior, en lo referido a la influencia de la agenda propia de los medios de comunicación sobre la agenda política o relación *agenda de los medios-agenda política*, la mayoría de los estudiantes argentinos y españoles encuestados (un 54.5% en el caso de los argentinos y un 62.7% de los sujetos españoles) cree que los intereses de los medios influyen sobre la agenda política. La pregunta realizada fue: ¿Cree Ud. que los medios de comunicación tienen poder para influir sobre las decisiones de los políticos?. No deja de ser un dato alarmante que las percepciones de los encuestados indiquen que tanto la agenda de los medios como la agenda política tienen el poder de oscurecer u ocultar la agenda pública. Es decir, se plantea a los medios de información como centros de poder, con capacidad de ejercer influencia política (Jáuregui Bereciartu, 1990) y de recibirla. Un estudio reciente realizado en Argentina con políticos, jueces, periodistas, empresarios y una muestra de opinión pública representativa a nivel nacional (Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1998) señala que predomina entre las personas la percepción de que la influencia de los medios de comunicación de masas sobre la política es muy elevada. Los datos indican que, en una escala de 1 a 10, los políticos encuestados califican dicha influencia con un promedio de 8 puntos. El 78% de la población general la califica con más de 7 puntos; y más de la mitad cree que la presencia de los políticos en los medios es alta. Pero quizá, el dato más relevante es el que indica que el 85% de los 30 periodistas consultados, en una muestra de alcance nacional en Junio-octubre 1998, piensa que la presencia de los políticos en los medios es alta, y que el 68%

de ellos otorga más de 7 puntos a la influencia de los medios de comunicación de masas sobre la política. Es decir, que los mismos periodistas reconocen la influencia de la agenda de los medios sobre la configuración de la agenda política.

Considerando la posibilidad de investigar algunas interrelaciones entre las agendas que no se encuentran contempladas en el esquema de Rogers y Dearing, se redactó una serie adicional de ítems. En primer término, se preguntó a los sujetos respecto de la posibilidad de que el temario público influya en la construcción de la agenda de los medios (esto es, la relación *agenda pública-agenda de los medios*). A la pregunta ¿Considera que los temas que los medios de comunicación retratan como los más importantes son también los más importantes para la sociedad?, la mayoría (el 63.7%) los encuestados argentinos no creen que los temas que son importantes para la agenda pública se reflejen en la agenda de los medios; una proporción importante de la muestra española (48.8%) opina de manera semejante. El que no creen que los medios privilegien los intereses de la opinión pública, sino sus propios intereses, no deja de ser un dato interesante que puede vincularse con una tendencia detectada entre los encuestados. Datos provenientes de una investigación ya citada, recientemente realizada en los Estados Unidos, parecen indicar que esta situación encuentra eco también en otras latitudes: un 78% de las personas encuestadas declaró que desconfía de la independencia de los periódicos; y afirmó que la selección y el tratamiento de la información están influidos por personas, grupos u organizaciones poderosas que presionan para impulsar o *matar* una noticia, o para darle una orientación determinada (ASNE, 1998).

En segundo lugar, investigamos la relación *agenda pública – agenda de los medios – agenda política*. En otras palabras, analizamos si los problemas relevantes para la opinión pública, gracias a la actuación de los medios de comunicación, podrían encontrar un lugar en la agenda política. Las opiniones relativas a la cuestión de si los medios sirven para instalar los problemas de la gente en la agenda política se encuentran muy divididas. Los encuestados españoles, de manera mayoritaria (57.5%) creen que los medios de comunicación no cumplen la función de acercar a los políticos las preocupaciones del público. En el caso de la muestra argentina, en cambio, el panorama se revela menos definido: el 41.4% cree que sí y el 38.7% opina que no. La pregunta hecha era: ¿Cree Ud. que los medios de comunicación cumplen la función de acercar a los políticos las preocupaciones de la gente?. Una lectura posible de estos últimos datos sería la que indica que las personas, por lo general, no creen que los medios reflejen los problemas de la sociedad; pero que ante ciertos casos podrían servir como vía de re-

presentación o instrumento de expresión. En sistemas donde algunas instituciones no cumplen debidamente con sus obligaciones (por ejemplo, lentitud en los procesos judiciales), los medios de comunicación actúan como elemento de vigilancia y presión a través de la principal herramienta con la que cuentan: haciendo que se sostenga el interés sobre ese tema. En una investigación ya citada (Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1998), al preguntar a los encuestados sobre la vía percibida como más eficaz para combatir la corrupción, un 48% mencionó en primer lugar a las denuncias de los medios, un 31% a la justicia y sólo un 13% a las investigaciones del Congreso. De la misma manera, el 41% acudiría a los medios de comunicación para resolver mejor un problema.

También es posible analizar la relación *agenda medios-agenda política* desde otra perspectiva. Se ha comentado antes que un 54.5% de la muestra argentina consultada y un 62.7% de la española, conciben a los medios como una influencia corporativa sobre el establecimiento de la agenda política. Pero existe otra potencial faceta en esa conexión entre medios de comunicación y elites políticas. La otra cara de la misma moneda consistiría en que los medios, en lugar de ser vistos como *traficantes* de influencia al servicio de sus propios intereses, fueran percibidos como instancias que colaboran en el control de la gestión de las elites gobernantes. En otras palabras: como un *cuarto poder*. A este respecto, ante la pregunta ¿Cree Ud. que los medios de comunicación sirven para controlar la gestión de los gobernantes?, un 43.1% de los encuestados de la muestra argentina y un 40.0% de los españoles participantes piensan que los medios sirven para controlar la gestión de los gobernantes. Emerge en este caso la visión de los medios como un cuarto poder virtual, con capacidad de ejercer una especie de *accountability*, de pedir cuentas a los otros poderes. Según O'Donnell, la *accountability* se define en dos coordenadas diferentes: una vertical, que es el control que los ciudadanos pueden ejercer sobre los gobernantes en el momento electoral; y una horizontal, que es la que una agencia estatal puede ejercer sobre otra agencia estatal (O'Donnell, 1992). Así, los medios en tanto controladores de gestión serían vistos como un cuarto poder con capacidad de ejercicio de una *accountability* horizontal, como si ellos fueran también una agencia estatal.

Otra cuestión interesante desde el punto de vista teórico, involucra la definición que los ciudadanos realizan de la *agenda política*: ¿la agenda política se percibe como una agenda monolítica que aglutina los intereses de todos los políticos en general?, ¿o se percibe como una agenda fragmentada, con diferentes sub-agendas, como la del presidente, la del gobierno, la de la oposición, la de los distintos poderes, etc.? Si bien no contamos con

elementos suficientes como para responder a ese interrogante, encontramos leves indicios de una percepción no monolítica de la agenda política. Ante la pregunta ¿Cree Ud. que lo que dicen los medios puede modificar las decisiones del presidente?, el 63.1% de los encuestados argentinos respondió que no cree que los medios tengan capacidad para modificar las decisiones del presidente, a pesar de que más de la mitad de ellos manifestaron que creen que los medios tienen poder para influir en la agenda política. Pensamos que estos datos funcionan a modo de baliza que indica que lo que hasta el momento los teóricos han conceptualizado como *agenda política*, probablemente no constituya un átomo. Quizá, al igual que en el caso de la agenda pública, cabría explorar la posibilidad de que la agenda política se encuentre conformada por diferentes subagendas, cada una representativa de los intereses de diferentes elites políticas; por ejemplo, agenda del presidente, agenda de la oposición, agenda de los diputados, agenda de los ministros, entre otras.

¿Cómo son percibidos los políticos cuando hacen uso de los medios de comunicación de masas?. A la pregunta: Por lo general, cuando los políticos debaten o hablan en los programas televisivos, ¿le resulta creíble lo que dicen?, el 85.5% de los consultados en Argentina y el 75.8% de los encuestados españoles opinan que los políticos no son creíbles cuando hablan por televisión. Con relación a la credibilidad de los medios en general, un 72.6% de la muestra argentina y un 72.3% de los sujetos españoles eligieron las categorías de respuesta *algo o poco*; en contraste con un 21.8% y 23.0% respectivamente para *mucho o bastante*. Este hecho podría constituir uno de los numerosos síntomas de la *secularización de la política* (Waisbord, 1995), es decir, un producto del resquebrajamiento de las convicciones, creencias y mitos, el desencanto del mundo político, que ya no se ve a través de lentes partidistas sino de expectativas desideologizadas. Si los medios son potencialmente considerados como un cuarto poder, como una institución virtual, se podría pensar que a los ojos de la opinión pública les caben las generales de la ley respecto de la falta de credibilidad y confianza sufrida por los políticos y las instituciones en general (D'Adamo, García Beaudoux; 1992). Según Graber (1995) una característica de la cobertura periodística actual es el escepticismo que transmite en todo lo concerniente a la política: "...Por ejemplo, durante las campañas electorales, las declaraciones de los candidatos respecto a sus objetivos políticos pierden efecto constantemente porque los medios afirman que éstos están motivados más por su afán de obtener votos que por un sincero propósito de promover su política..." (136).

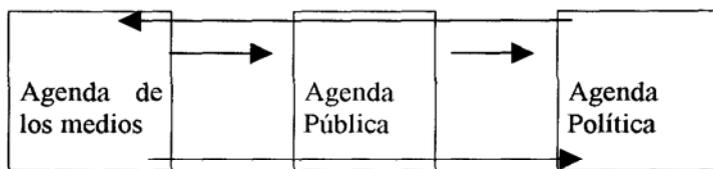
Así, en conjunto, los datos señalados dibujan un complejo diagrama. Las personas se inclinan a creer que la opinión pública no tiene el poder de introducir de manera directa temas o cambios en la agenda de los medios y sólo parcialmente en la agenda política (gráfico 2). A pesar de ello, creen que en algunas ocasiones los medios pueden servir como vía para instalar cuestiones que preocupan a la opinión pública en la agenda de los políticos. Al mismo tiempo, creen que existe un proceso de influencia recíproca entre los intereses de la agenda de las elites políticas y la agenda de los medios de comunicación, que prescinde de la opinión pública. La única excepción a esa tendencia viene dada por aquellas oportunidades en que los medios cumplen la función de controlar la gestión de los gobernantes, es decir, aquellos casos en que los medios se comportan como si fueran una agencia estatal o un cuarto poder que ejerce *accountability*, por ejemplo, denunciando casos de corrupción. En este sentido, la flecha en nuestro modelo que parte de la agenda de los medios con dirección a la agenda política, puede tener dos significados: uno, como influencia; el otro, como control.

Gráficamente, las relaciones propuestas por Rogers y Dearing se diferencian de las relaciones construidas por los entrevistados de esta manera:

GRAFICO II

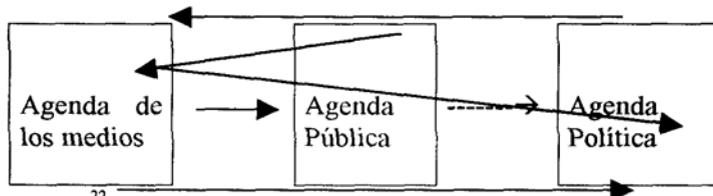
Comparación del modelo de Rogers y Dearing con el construido a partir de las percepciones de los sujetos encuestados

II.A. Modelo de Relaciones entre Agendas de Rogers y Dearing



Fuente: Rogers y Dearing, op. Cit.; 1994,79

II.B. Modelo de Relaciones entre Agendas reformulado a partir de las percepciones de los encuestados



22

(La flecha en línea de puntos significa que un 61.6% de los encuestados no cree que esa influencia exista).

Establecimiento de la agenda. Críticas y comentarios

Uno de los principales problemas que ha presentado la hipótesis del establecimiento de la agenda, consiste en que los indicadores de relaciones entre la cobertura que los medios realizan de cuestiones particulares y la preocupación del público sobre esas mismas cuestiones, no proporcionan una evidencia incontestable sobre los efectos de los medios. Puede ser que la atención que los medios le prestan a determinados problemas simplemente refleja la preocupación que la opinión pública ya posee respecto de esos problemas. Sin embargo, fue posible efectuar estimaciones más precisas de la dirección causal de dicha relación. Behr e Iyengar (1985) realizaron mediciones de las mismas variables a intervalos de tiempo regulares (las variables incluidas en su estudio fueron: inflación, desempleo y energía). Encontraron que la influencia causal entre los medios y la opinión pública es unidireccional, es decir, que las preocupaciones de la opinión pública no ejercen influencia sobre las cuestiones que los medios de comunicación eligen cubrir. En un sentido semejante, y como resultado de un estudio experimental, Iyengar, Peters y Kinder (1982) encontraron elementos de corroboración para la hipótesis del establecimiento de la agenda, en otras palabras: que la cobertura de las noticias tiene efecto sobre la importancia percibida de diferentes cuestiones nacionales. Finalmente, en otra investigación, Iyengar y Kinder (1987) diseñaron telediarios de modo que los sujetos recibieran una dosis constante de noticias sobre un problema concreto de Estados Unidos. Los sujetos fueron divididos en tres grupos experimentales, en cada uno de los cuales se resaltó un problema diferente: la debilidad del sistema defensivo de los Estados Unidos, el aumento de la contaminación, la preocupación por la inflación y otras cuestiones económicas. Después de una semana de exposición a los informativos, los sujetos terminaron convencidos de que el problema más importante que aquejaba a su país era aquel que había recibido más cobertura en el informativo que les había tocado ver según su grupo experimental. Así, las investigaciones en comunicación encuentran reiteradamente que las historias abordadas por los medios se vinculan con las cuestiones que el público considera las más importantes del momento.

En cuanto a la relación que el efecto de establecimiento de la agenda puede tener con otras variables, Iyengar y Kinder (1987) señalan que cuando alguna persona tiene una experiencia directa con el problema político particular, que es el foco de interés de los medios en un determinado momento, se encuentra más expuesta a los efectos del establecimiento de la agenda. Asimismo, su impacto sería mayor en los individuos con menores niveles de educación y de interés por la política. Esto último sugiere que en

una muestra de población general, el impacto debe ser mayor aún del encontrado entre nuestros estudiantes universitarios.

En síntesis, los datos recogidos durante casi treinta años indican que los medios tienden a representar el mundo político de manera uniforme y sesgada, y que el público incorpora esos sesgos en los análisis que efectúa de la realidad. Así, la función de establecimiento de la agenda parece constituir el mapa que sirve de guía a la opinión pública en su travesía a través de los espacios públicos y políticos.

Referencias

- ASNE (1998): Gran crisis de confianza en la prensa. En diario *Clarín*, jueves 17 de diciembre de 1998, p. 57.
- Balch,G.(1974): Multiple indicators in survey research: The concept of sense of political efficacy. *Political Methodology*, 1, 1-43.
- Ball-Rokeach,S.(1985): The origins of individual media-system dependency: A sociological framework. *Communication Research*, 12, 485-510.
- Becker,L.-McLeod,J.(1976): Political consequences of Agenda-Setting. *Mass Communication Research*, 3, 8-15.
- Behr,R.-Iyengar,S.(1985): Television news, real-world cues, and changes in the public agenda. *Public Opinion Quarterly*,49, 38-57.
- Campbell,A.-Gurin,G.-Miller,W.(1954): *The voter decides*. New York: Harper & Row.
- Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, para la fundación Konrad Adenauer (1998): *Autopercepción de los políticos*. Buenos Aires: Ed. Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.
- CEOP (1998): ver: Diario *Clarín*, Domingo 27 de septiembre de 1998, suplemento de Política, p. 4.
- Cohen,B.(1963): *The press and foreign policy*. Princeton: Princeton University Press.
- D´Adamo,O.-García Beaudoux,V.(1992): Cultura Cívica y comportamiento político. *Boletín AVEPSO*, Vol. 14, N°3.
- Funkhouser,G.(1973): The issues of the sixties: An exploratory study in the dynamics of public opinion. *Public Opinion Quarterly*, 37, 62-75.
- Gerbner,G.(1972): Violence and television drama: trends and symbolic functions. En G. Comstock, E. Rubinstein (comps): En *Television and social behavior*. Washington: US Government Printing Office.
- Graber,D.(1994): *Media power in politics*. Edición consultada: tercera. Washington D.C.: CQ Press.
- Graber,D.(1995): Los medios de comunicación y la política americana. Los medios como gobierno en la sombra. En A. Muñoz-Alonso, J. Rospir (comps.): *Comunicación Política*. Madrid: Ed. Universitas.
- Iyengar,S.-Kinder,D.(1987): *News that matters: Agenda-Setting and priming in a television age*. Chicago: University of Chicago Press.
- Iyengar,S.-Peters,M.-Kinder,D.(1982): Experimental demonstrations of the not-so-minimal political consequences of mass media. *American Political Science Review*, 76, 848-58.

- Jáuregui Bereciartu,G.(1990): Medios de información y poder. El control de los flujos de información. *REIS*, 48/89, 91-115.
- Latinobarómetro (1997). Madrid: Corporación Latinobarómetro.
- Lazarsfeld,P.-Merton,R.(1948): *Mass communication, popular taste and organized social action*. Urbana: University of Illinois Press.
- McCombs,M.(1981): The agenda-setting approach. En D. Nimmo, K. Sanders (comps.): *Handbook of political communication*. California: Sage.
- McCombs,M.-Shaw,D.(1972): The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36, 176-187.
- Mullins,L.(1973): *Agenda-setting on the campus: the mass media and learning of issues importance in the '72 Election*. Colorado: Association for Education in Journalism.
- O'Donnell,G.(1992): Democracias Delegativas. *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo.
- Rogers,E.-Dearing,J.(1994): Agenda-Setting Research: Where has it been, where is it going?. En D. Graber (comp.): *Media Power in Politics*. Washington D.C.: Congressional Quarterly.
- Seeman,M.(1959): On the meaning of alienation. *American Sociological Review*, 24, 783-791.
- Semetko,H.(1995): Investigación sobre tendencias de la agenda-setting de los noventa. En A.Muñoz-Alonso, J.Rospir (comps.): *Comunicación Política*. Madrid: Ed. Universitas.
- Shaw,E.(1977): The interpersonal agenda. En D. Shaw, E. McCombs (comps.): *The emergence of American Public Issues: The agenda-setting function of the press*. St. Paul, Mn: West.
- Shaw,E.(1979): Agenda-setting and mass communication theory. *Gazette (International Journal for Mass Communication Studies)*, Vol XXV, Nº2, 96-105.
- Waisbord,S.(1995): *El gran desfile. Campañas electorales y medios de comunicación en la Argentina*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana.

Este artículo es una reelaboración de materiales incluidos en el libro "*Medios de comunicación de masas, efectos políticos y opinión pública. Una imagen, ¿vale más que mil palabras?*", escrito por los autores y actualmente en prensa en la Editorial de la Universidad de Belgrano, Argentina.

Orlando D'Adamo es profesor de Psicología Política I en la Universidad de Buenos Aires. Realiza actividad docente en los campos de la Psicología Social y Psicología Política en la Universidad de Belgrano, Argentina.

Virginia García Beaudoux es profesora Adjunta de las cátedras de Psicología Social y Psicología Política, Universidad de Belgrano Argentina, y Directora de los Trabajos Prácticos de Psicología Política I en la Universidad de Buenos Aires.

Flavia Freidenberg participa en el Programa de FDI del Ministerio de Educación y Cultura de España. Es coordinadora de la II Maestría en Ciencia Política Iberoamericana de la Universidad Internacional de Andalucía (España). Y doctoranda en Ciencia Política, Universidad de Salamanca.

Marcelo T. Alvear 777 SD (1058). Capital Federal. Buenos Aires