

# LA FORMACIÓN DE LA AGENDA PÚBLICA

MANUEL TAMAYO Y ERNESTO CARRILLO

## I. INTRODUCCIÓN

EL PROPÓSITO DE ESTE ARTÍCULO ES ANALIZAR LOS “determinantes” de la agenda pública recurriendo para ello a un método comparativo. La investigación se inscribe dentro de los estudios de políticas públicas, más concretamente en las indagaciones sobre la construcción de la agenda y el análisis de las demandas hacia el sistema político.<sup>1</sup>

Con objeto de identificar los factores que contribuyen a la formación de la agenda se ha recurrido a diversas tradiciones teóricas: el ciclo de atención de los temas, formulado por Downs; la teoría sobre el establecimiento de la agenda, desarrollada por los estudios de opinión pública; y la teoría posmaterialista sobre el cambio cultural y la emergencia de la nueva agenda política.

La propuesta de Downs es de utilidad para describir la evolución de los temas públicos. Según este autor la atención hacia los temas seguiría un comportamiento cíclico consistente en que “de repente surge un problema, sobresale, llama la atención durante un breve periodo y luego —muchas veces sin haber encontrado solución— desaparece paulatinamente del centro de la atención pública”, para añadir después que “cualquier problema importante que alguna vez captó el interés del público es capaz de recapturarlo esporádicamente” (Downs, 1993[1972], pp. 141 y 145).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Cobb y Ross (1976) denominan *construcción de la agenda* al “proceso mediante el cual las demandas de los diferentes grupos de la población se convierten en asuntos que compiten por la atención de las autoridades públicas” (p. 126). Distinguen entre: la *agenda pública*, que estaría integrada por todos aquellos temas que “son objeto de una amplia atención o, por lo menos, conocimiento; requieren de acción desde el punto de vista de una considerable proporción del público; y son percibidos por los miembros de la comunidad como cuestiones que caen dentro de las competencias de alguna unidad gubernamental” (p. 127); y la *agenda formal*, esto es, “la lista de temas que quienes adoptan decisiones han aceptado, formalmente, tomar en seria consideración” (p. 126).

<sup>2</sup> El autor distingue cinco etapas del ciclo, que pueden variar sus tiempos de duración en cada problema, pero que suelen suceder de acuerdo con la siguiente secuencia: el estado an-

La teoría sobre el establecimiento de la agenda, por su parte, ha puesto el énfasis en el papel de los medios de comunicación. Así, para McCombs y Shaw (1972) la agenda pública sería como una especie de espejo en el que se reflejan los temas a los que dan cobertura prioritaria los medios de comunicación. Desde esta perspectiva, los medios no influirían tanto en las actitudes de los ciudadanos como en las percepciones cognitivas de cuáles son los temas más importantes (Erbring, Goldenberg y Miller, 1980, p. 16).<sup>3</sup>

Las teorías sobre el cambio cultural, y especialmente el posmaterialismo, insistirían en que en las sociedades industriales avanzadas –que cuentan con un notable desarrollo económico y estados de bienestar– se estaría produciendo un desplazamiento en las prioridades de los valores, desde los materialistas, relativos a la seguridad física y económica, hacia otros valores posmaterialistas, que ponen mayor énfasis en la libertad, la manifestación de la personalidad y la calidad de vida (Inglehart, 1971). Este cambio de valores estaría produciendo numerosos impactos en el ámbito político, entre otros el desplazamiento hacia nuevas metas políticas –igualdad social, protección medioambiental, protección contra el peligro de la energía nuclear, igualdad de la mujer, derechos humanos, etc.– que configuran una nueva agenda política (Dalton, 1996, p. 10) que se añadiría o sustituiría a la vieja agenda política (Roller, 1995).

Dos temas más resultan transversales para algunas de estas teorías: el de la sofisticación de la opinión pública y el de la existencia de *issue public*. La primera de estas cuestiones nos dirige hacia el problema de en qué medida en las naciones desarrolladas se dispone de una opinión pública bien informada –gracias a la reducción de los costos de la obtención de la infor-

---

terior al problema, el descubrimiento alarmante y el entusiasmo eufórico, la comprensión de los costos de conseguir un progreso significativo, el declive gradual del interés público, el estado posterior al problema (Downs, 1993 [1972], pp. 142-144).

<sup>3</sup> La evolución posterior de los estudios sobre el establecimiento de la agenda ha ido refinando esta hipótesis inicial (Neuman, 1990, pp. 160-162). Así surgió la cuestión de qué influye en qué, la agenda de los medios en la agenda pública o la agenda pública en la de los medios. Ambas a su vez están relacionadas con una tercera variable, las señales que emite el mundo real; aquí surge la cuestión de en qué medida el público reacciona o no ante esas señales de forma independiente de los medios. También se analizaron otras facetas del problema: por ejemplo, qué tipo de medio –prensa, radio o televisión– es el que más influye en el establecimiento de la agenda pública; qué tipo de temas eran más susceptibles de ser influidos por los medios y cuáles por las propias experiencias de los ciudadanos; qué características sociodemográficas o de cualquier otra índole convierten un segmento de la audiencia en más o menos influenciable por los medios; y en qué medida la agenda formal, la de las instituciones, y de manera muy especial la de los ejecutivos, influye sobre la conformación de la agenda pública (Behr e Iyengar, 1985; Cohen, 1995).

mación política— y con las habilidades suficientes para procesar esa información —debido al aumento de los niveles educativos de la población—. <sup>4</sup> De ser así la agenda debería reflejar los cambios en las condiciones reales de los problemas. La segunda cuestión nos lleva a considerar que los ciudadanos —heterogéneos desde el punto de vista de sus intereses y valores— centran su atención en unas pocas áreas, de modo que cada individuo pertenece a uno o más *issue publics*, estando relativamente bien informado sobre el área objeto de su interés y sobre la que realiza un seguimiento más o menos profundo en cuanto a las acciones de los políticos y de los partidos (Dalton, 1996, p. 111).

## II. METODOLOGÍA

La información sobre la composición de la agenda pública —nuestra variable dependiente— se ha extraído de los estudios de opinión pública, concretamente se han seleccionado encuestas que contuvieran una variante de la clásica pregunta de Gallup sobre los principales problemas del país. Así, en el caso de España, la pregunta seleccionada ha sido la siguiente: “¿cuáles son, a su juicio, los tres problemas principales que existen actualmente en España? (respuesta espontánea) (multirrespuesta: máximo tres respuestas)”. Con ello se ha optado por una pregunta abierta sobre la agenda, en particular sobre la agenda nacional, con un horizonte temporal actual y de carácter *sociotrópic*.<sup>5</sup>

A partir de las teorías arriba expuestas podemos identificar una serie de factores —las variables independientes de esta investigación— que contribuyen a la formación de la agenda pública: la competencia entre temas, el cambio cultural, los medios de comunicación, la agenda formal de los poderes públicos, las condiciones reales de los problemas, y los intereses y valores de los individuos.

En cuanto a los comportamientos previstos por las teorías se resumen en el siguiente cuadro:

Con objeto de comprobar en qué medida se experimentan los comportamientos previstos por las teorías se han adoptado una serie de ámbitos de comparación: datos agrupados en series temporales mensuales y anuales sobre la agenda en España, datos agregados por países de la Unión Europea, y datos individuales de España y de la Unión Europea. Cada ámbito de comparación permite contrastar una teoría. Así, para analizar el ciclo de

<sup>4</sup> Véase lo que Dalton denomina procesos de movilización cognitiva (Dalton, 1996, p. 21).

<sup>5</sup> Para las distintas formas de indagar sobre la agenda pública véase Roller (1995).

CUADRO 1  
Comportamientos previstos por las teorías

- 
1. *Competencia entre temas*
    - a. Volatilidad de los temas en el tiempo
    - b. Predominio de temas intermitentes con ciclos sucesivos de emergencia, ascenso, descenso, desaparición
    - c. Unos temas desplazan a otros temas y éstos a su vez son desplazados
    - d. Volatilidad de la agenda en el tiempo
  
  2. *Cambio cultural*
    - e. Descenso de temas de la vieja agenda y ascenso de la nueva agenda
    - f. Diversificación de la agenda: incremento en el número efectivo de temas
    - g. Asociación entre grado de posmaterialismo de la cultura de un país e importancia de la nueva agenda y grado de diversificación de la agenda
  
  3. *Establecimiento de la agenda*
    - h. Los medios de comunicación fijan la agenda
    - i. Los medios reflejan las señales que emite el mundo real
    - j. El papel de los medios y las señales del mundo real varían con el tipo de tema
    - k. Distintos tipos de medios (prensa, televisión, etc.) influyen de forma distinta
  
  4. *Sofisticación de la opinión pública*
    - l. La opinión pública varía de acuerdo con los cambios en las condiciones reales de los problemas
  
  5. *Issue public*
    - m. Cada tema tiene su público, los individuos centran su atención en los temas en función de sus intereses y valores
- 

atención de los temas públicos y la teoría sobre el establecimiento de la agenda es de utilidad recurrir a series temporales, ya sean mensuales o anuales; para las teorías sobre el cambio cultural, las series anuales y las comparaciones entre países resultan adecuadas; la cuestión de los *issue publics* requiere de datos individuales; la sofisticación de la opinión pública se puede verificar desde cualquiera de los ámbitos de comparación mencionados; por último, para analizar el efecto simultáneo de varios de estos factores podemos recurrir a datos individuales por países, y añadir para cada individuo información sobre la cultura y las condiciones objetivas de los problemas públicos en su país.

El diseño de la investigación también incluye indicadores sobre los *temas* de la agenda y sobre la propia *agenda* –véase cuadro 2–, tipologías de temas en función de su volatilidad y de su contenido sustantivo –véanse más adelante las tablas 1 y 2– y modelos a partir de los cuales se analice la in-

CUADRO 2  
Indicadores empleados

---

*Indicadores de temas*

Prioridad del tema = $P_i$	$P_i$ = % de encuestados que mencionan el tema $i$ (i varía de $l$ a $k$ ) como uno de los tres más importantes
Prioridad media del tema = $XP_i$	$XP_i(t_l, t_n)$ = media de $P_i$ entre el momento $t_l$ (fecha inicial) y $t_n$ (fecha final)
Recurrencia del tema = $R_i$	$R_i(t_l, t_n)$ = número de veces que el tema $i$ (i varía de $l$ a $n$ ) ha sido mencionado entre los temas que integran la agenda entre el momento $t_l$ (fecha inicial) y $t_n$ (fecha final)
Prioridad acumulada del tema = $SP_i$	$SP_i(t_l, t_n)$ = suma de $P_i$ entre el momento $t_l$ (fecha inicial) y $t_n$ (fecha final)
Volatilidad del tema = $CVP_i$	$CVP_i(t_l, t_n)$ = coeficiente de variación de $P_i$ entre el momento $t_l$ (fecha inicial) y $t_n$ (fecha final)
Pauta de crecimiento del tema = $RP_i$	$RP_i(t_l, t_n)$ = coeficiente de correlación entre $P_i$ y tiempo siendo $t_l$ la fecha inicial y $t_n$ la fecha final

---

*Indicadores de la agenda*

Diversificación de la agenda = DA	$DA = ((\sum_{i=1}^k P_i) / 100) / ((\sum_{i=1}^k (P_i / 100)^2))$
Volatilidad de la agenda = VA	$VA = (\sum_{i=1}^k P_{i,t} - P_{i,t-1}) / 2$ En el caso de que $P_{i,t} - P_{i,t-1} < 0$ entonces $(P_{i,t} - P_{i,t-1}) * -1$

---

fluencia de algunos de los factores arriba señalados sobre la formación de la agenda pública<sup>6</sup> –véase cuadro 3–.

Las fuentes de información de las que se han obtenido los datos de la agenda son las series temporales del Centro de Investigaciones Sociológicas –en adelante CIS– (1985-2004), los microdatos del estudio *Instituciones y autonomías II* del CIS (2002) y los datos agregados y los microdatos del *European Election Study* de 1999. Otras fuentes empleadas han sido la hemeroteca de *El País* –edición impresa (1985-2004)–, para elaborar series sobre noticias, y también se ha recurrido a datos de diversos organismos españoles (INE, Ministerio del Interior, Centro Nacional de Epidemiología, Consorcio de Compensación de Seguros) y multilaterales (EUROSTAT, OCDE, Banco Mundial) sobre condiciones reales de los problemas públicos.

<sup>6</sup> De todos los factores mencionados únicamente no se ha tratado la cuestión de la agenda formal de los poderes públicos ni la de otros actores sociales.

### CUADRO 3 Modelos empleados

*Modelo 1. Agenda pública, señales del mundo real y medios de comunicación*

$$P_{it} = a + b NP_{it} + c DO_{it} + e_t$$

$P_{it}$  = prioridad del tema  $i$  en el momento  $t$

$NP_{it}$  = número de noticias de prensa aparecidas sobre el tema  $i$  en el momento  $t$

$DO_{it}$  = indicador –o dato objetivo– sobre la situación del tema  $i$  en el momento  $t$

$a, b, c$  = parámetros por calcular

$e_t$  = error en el momento  $t$

*Modelo 2. Agenda pública e intereses y valores de los individuos*

$$\text{logit}(M_i) = a + b TH + c S + d E + f NI + g R + h AID$$

$M_i$  = menciona el tema  $i$  como uno de los más importantes (0 = no menciona, 1 = menciona)

TH = tamaño del hábitat de residencia

S = sexo (0 = hombre, 1 = mujer)

E = edad

NI = nivel de instrucción ordinal de menos a más

R = escala laico religioso

AID = escala izquierda derecha

$a, b, c, d, f, g, h$  = parámetros por calcular.

*Modelo 3. Agenda pública, indicadores objetivos del problema en el país, cultura del país, exposición directa a medios, valores e intereses de los individuos*

$$\text{logit}(M_i) = a + b DO_{ip} + c M_p + d AID + f R + g P + h TV + j S + k E + l NI + m CS + n TH$$

$M_i$  = menciona el tema  $i$  como uno de los más importantes (0 = no menciona, 1 = menciona)

$DO_{ip}$  = indicador –o dato objetivo– sobre la situación del tema  $i$  en el país  $p$

$M_p$  = % de materialistas del país  $p$

AID = escala izquierda derecha

R = asistencia a actos religiosos

P = frecuencia de lectura de noticias políticas en periódicos

TV = frecuencia de lectura de noticias políticas en la TV

S = sexo (0 = hombre, 1 = mujer)

E = año de nacimiento

NI = edad terminó estudios

CS = clase social

TH = tamaño del hábitat de residencia

$a, b, c, d, f, g, h, j, k, l, m, n$  = parámetros por calcular

## I. RESULTADOS

### A) *La competencia entre temas*

La imagen que se tiene de la agenda, tras la lectura de Downs, es la de una agenda extraordinariamente volátil, en la que se suceden las crisis –poco o nada vinculadas a la evolución de las condiciones reales de los problemas–, en la que unos temas compiten con otros por la atención de un público poco sofisticado, que tarde o temprano termina por aburrirse de los mismos y sustituyéndolos por otros nuevos. Con independencia de que se compareta o no esta visión, la propuesta de Downs puede ser una guía útil para contrastar la evolución de los temas de la agenda.

Así, por ejemplo, se observa, conforme a lo previsto por la teoría, un elevado grado de volatilidad de los temas a lo largo del tiempo. En el caso de España el único tema que mantiene un nivel de prioridad verdaderamente estable es el del desempleo. Este tema contaba con un coeficiente de variación en la serie mensual –en el periodo septiembre de 2000-abril de 2004– de sólo 4.9%. El resto de los temas presentaban unos niveles de volatilidad sensiblemente superiores.<sup>7</sup>

Sin embargo, la cuestión de la competencia entre temas no es tan nítida. En la serie mensual mencionada, que es bastante dilatada en el tiempo –superior a los tres años– se observa una competencia únicamente entre dos temas: paro y terrorismo, con un claro predominio del primero sobre el segundo. Se trata, por tanto, de una competencia muy limitada. Otra cosa es lo que suceda en las terceras y siguientes posiciones, que sí están mucho más disputadas.

Es verdad que, en términos de recurrencia, predominan los temas intermitentes, pero no en lo que respecta a la prioridad acumulada (véase la tabla 1). Por otro lado, la tipología de temas que encontramos en la realidad es más amplia de lo que se desprende de la teoría del ciclo de atención de los temas públicos. En este sentido, puede ser útil clasificar los temas según sus pautas de evolución a lo largo del tiempo.<sup>8</sup> Así, podemos distinguir entre:

<sup>7</sup> El siguiente asunto con mayor estabilidad es el de los problemas económicos con un coeficiente de variación de 19.7% sensiblemente superior. Otros seis temas más tienen coeficientes de entre 20 y 25%, 13 de entre 26 y 49%, 12 de entre 50 y 99% y, finalmente, siete temas tienen valores superiores a 100 por ciento.

<sup>8</sup> Así, por ejemplo, Neuman (1990, p. 167) distingue entre crisis, crisis simbólicas, problemas y no problemas, utilizando como criterios para la clasificación: la magnitud de los picos de atención del público y de los medios de comunicación, el grado y forma de la correlación entre la atención del público y de los medios de comunicación, y la duración de los temas.

TABLA I  
 Tipología de temas de la agenda pública en España. Recurrencia  
 y prioridad acumulada (septiembre de 2000-abril de 2004)

<i>Tipo</i>	<i>Tema</i>	<i>Recurrencia</i>	<i>Prioridad acumulada</i>
Crónico	Delincuencia, inseguridad ciudadana. Droga, alcoholismo. Paro. Problemas económicos. Terrorismo, ETA	18.0%	69.4%
Intermitente	Actuación judicial. Agricultura, ganadería, pesca. Contaminación, medio ambiente. Corrupción y fraude. Crisis de valores. Educación. Infraestructuras y transporte. La situación política del País Vasco. Pensiones. Problemas derivados de las autonomías. Problemas políticos. Problemas sociales/pobreza. Racismo. Sanidad. Situación de la juventud. Vivienda	50.6%	17.8%
Nuevo	El euro. Escasez o mal funcionamiento de los servicios públicos. Inmigración. Problemas relacionados con el empleo. Problemas relacionados con el ocio de los jóvenes. Problemas relacionados con la mujer. Salud. Violencia contra la mujer	25.1%	9.8%
Crisis/ políticas públicas	Acuerdos pesqueros. Alimentación. atentado del 11-M. Atentado en Nueva York y sus consecuencias. El conflicto del islote de Perejil. El desastre del <i>Prestige</i> . La ley sobre la reforma del desempleo. Las guerras. Problema de las "vacas locas". Subida de los carburantes	6.4%	3.1%
Total		100.0%	100.0%

Fuente: Series CIS.

—Los problemas crónicos. Se caracterizan por ser un tipo de problemas considerados prioritarios por una alta proporción de la población, que forman parte de la agenda desde un punto en el tiempo difícil de identificar pero, de cualquier modo, bastante lejano, y que integran la agenda de manera permanente. Un ejemplo en el caso español podría ser el del desempleo.

—Los temas intermitentes. Por lo general suelen recibir una atención media o baja por parte del público. Se trata de temas que forman parte de la agenda también desde hace mucho tiempo, pero cuya presencia es discontinua. Son de todos los tipos de temas los que mejor se ajustan al modelo de Downs. Un ejemplo en España podría ser el de la vivienda.

—Los temas nuevos. Se hace referencia a temas de reciente aparición y de los que, por tanto, conocemos aproximadamente el momento en que han comenzado a atraer la atención del público. Los ciudadanos les otor-



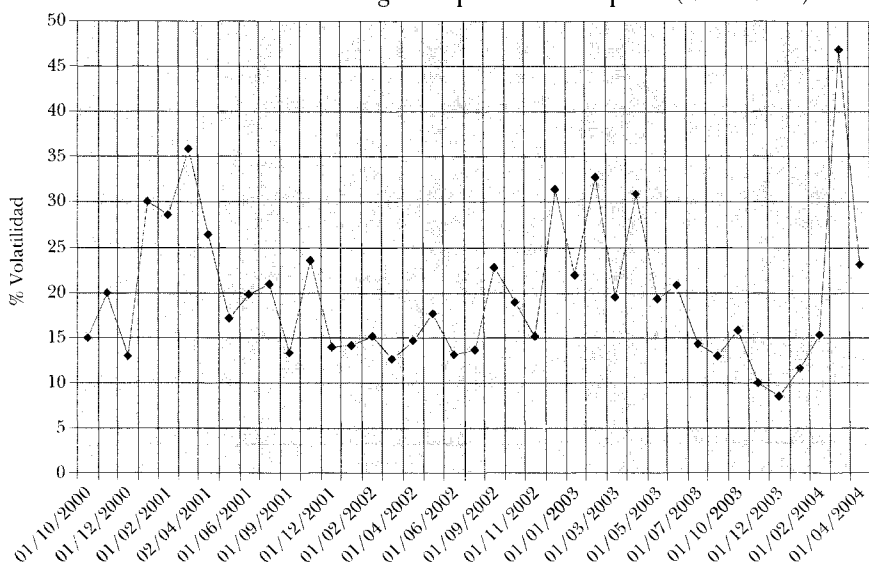
gan una prioridad media o media-alta. La inmigración se ajusta a esta pauta en el caso español.

– Finalmente, podemos identificar también las crisis, incluyendo en este apartado las reacciones de la población frente a políticas concretas del gobierno. Lo que caracteriza las crisis es que podemos delimitar su inicio y su final y suelen estar vinculadas a la coyuntura. Las regulaciones sobre el empleo o la crisis de las “vacas locas” pueden ilustrar este tipo de temas. Ni qué decir que el transcurso del tiempo puede hacer pasar los temas de una a otra categoría.<sup>9</sup>

Por último, cabe señalar que la agenda en su conjunto no es tan volátil como cabría deducir por la teoría. En la figura 1 se muestra el índice de volatilidad. Éste se sitúa en torno al 15%. También se observan picos que salen

FIGURA 1

Volatilidad mensual de la agenda pública en España (2000-2004)



<sup>9</sup> La tipología que se propone es, en parte, similar a la de Neuman, aunque en nuestro caso ha sido construida fundamentalmente a partir del criterio de estabilidad-volatilidad de los temas, junto con los de magnitud de la prioridad y novedad, sin incluir referencia alguna al papel de los medios de comunicación. Así, la definición de “crisis” es parecida en ambos casos –únicamente se añaden a esta categoría las reacciones de la ciudadanía frente a las políticas gubernamentales–; las “crisis simbólicas” son idénticas a lo que hemos denominado “temas intermitentes”, y los “problemas” en la terminología de Neuman son iguales a lo que hemos llamado “problemas crónicos”. Hemos incluido otro tipo que sería el de “temas nuevos”. En cualquier caso, lo que se intenta subrayar con las tipologías de temas es que existen más tipos de temas que los descritos por Downs.

fuera de esta pauta, pero estos no se deben a la existencia de una opinión pública caprichosa, sino a crisis reales de considerable magnitud ante las que la ciudadanía reacciona. Así, los valores que han superado el 30% coinciden cronológicamente con los casos de: la crisis de las “vacas locas”, la de la fiebre aftosa, el desastre del petrolero *Prestige* en las costas gallegas, la “foto de la Azores” previa a la guerra de Iraq, la toma de Bagdad por los Estados Unidos, y los atentados del 11 de marzo en Madrid.

### *B) El cambio cultural*

Para analizar la agenda en su conjunto, y no tanto los temas que la integran, resulta de interés la teoría sobre el cambio cultural. Desde este punto de vista, una de las cuestiones a las que se ha dedicado más atención en las investigaciones sobre la agenda ha sido la clasificación de los temas en función de su contenido. Así, se distingue entre vieja agenda y nueva agenda. Lo de “viejo” y “nuevo” es siempre relativo. Con vieja agenda se alude a la agenda materialista y a los temas existentes antes de la década de los sesenta, mientras que por nueva agenda se entiende los temas posmaterialistas surgidos con posterioridad (Roller, 1995, p. 61). Los temas típicos de la vieja agenda son los relativos a la seguridad, ya sea física o económica.

Sobre los temas de la nueva agenda disponemos de diversas clasificaciones, de las cuales una de las más destacadas es la de Dalton (1996, pp. 112-134). En relación con la política interior menciona los temas socioeconómicos –aquellos que tienen que ver con el papel del Estado en la economía y la sociedad en cuanto a la atención de necesidades sociales básicas–; temas vinculados a la igualdad social –con especial referencia a la igualdad racial y a los asuntos relativos a la inmigración–; la igualdad entre los géneros; la protección del medio ambiente; y una serie de temas de carácter social, con un fuerte contenido moral e influidos por los valores religiosos, en los que se discute sobre normas sociales que afectan las relaciones interpersonales y las opciones personales en cuanto a los estilos de vida –asuntos como el aborto, el divorcio, la homosexualidad, etc.–. En lo que respecta a la política exterior –uno de los asuntos que más ha cambiado tras la caída del muro de Berlín– se mencionan los conflictos regionales o locales –frente a los antiguos conflictos entre superpoderes–, el sentimiento de un incremento de la inseguridad tras el fin de la Guerra Fría, la importancia de las organizaciones supranacionales –ONU, OTAN, UE–, las relaciones de Europa con los Estados Unidos, etc. Ni qué decir que las clasificaciones de los temas son siempre arbitrarias; no obstante, nos ayudan a entender las transformaciones de la agenda vinculadas al cambio cultural.

En la tabla 2 se ha adaptado la tipología de Dalton al caso español analizando una serie anual bastante larga, de 20 años. Estos datos muestran cómo la agenda española está dominada por temas de carácter materialista. La seguridad interna y la seguridad económica concentran 79.3% de la

TABLA 2  
Tipología sustantiva de la agenda pública en España.  
Recurrencia, peso y tendencia (1985-2004)

<i>Tipo</i>	<i>Tema</i>	<i>Recurrencia</i>	<i>Prioridad acumulada</i>	<i>Pauta crecimiento R</i>
Seguridad interna	Atentado del 11-M. Delincuencia, inseguridad ciudadana. Droga, alcoholismo. Terrorismo, ETA	16.8%	37.0%	-0.195
Seguridad económica	Agricultura, ganadería, pesca. El euro. La ley sobre la reforma del desempleo. Paro. Problemas económicos. Problemas relacionados con el empleo. Subida de los carburantes	18.8%	42.3%	-0.716
Papel del Estado en la economía y la sociedad	Educación. Escasez o mal funcionamiento de los servicios públicos. Infraestructuras y transporte. Prestaciones sociales. Vivienda	17.1%	7.5%	0.314
Igualdad social	Inmigración. Problemas sociales/pobreza. Racismo	8.6%	4.1%	0.721
Igualdad de géneros	Problemas relacionados con la mujer. Violencia contra la mujer	3.1%	0.5%	0.746
Medio ambiente	Alimentación. Contaminación, medio ambiente. El desastre del <i>Prestige</i> . La sequía. Problema de las "vacas locas"	6.2%	0.9%	0.366
Normas sociales estilos de vida	Crisis de valores. Problemas relacionados con el ocio de los jóvenes. Salud. Sida. Situación de la juventud	11.0%	1.2%	0.266
Proceso político	Actuación judicial. Corrupción y fraude. La situación política del País Vasco. Problemas derivados de las autonomías. Problemas políticos	14.7%	6.0%	0.001
Relaciones internacionales y política exterior	Acuerdos pesqueros. Atentado en Nueva York y sus consecuencias. El conflicto del islote de Perejil. Las guerras. Mercado Común. OTAN. Situación exterior	3.8%	0.6%	0.253
Total		100.0%	100.0%	

prioridad acumulada. Sin embargo, la pauta de crecimiento de estos temas marca una línea descendente. Los temas de la nueva agenda, por el contrario, tienden a crecer, pero su prioridad acumulada es mucho más reducida.

En la figura 2 se puede observar con más nitidez la pauta claramente descendente de la agenda materialista. A primera vista ello puede hacer pensar que se trata de un proceso lento de sustitución de una agenda por otra, pero el predominio de la agenda materialista sigue siendo abrumador. Lo que sucede también es que la agenda se está diversificando, por la adición de los temas de la nueva agenda, según puede comprobarse por el incremento en el número efectivo de problemas –véase figura 3–. En consecuencia, nos encontramos ante una mezcla de modelos de sustitución paulatina y de adición de temas.

Otra de las formas en que podemos contrastar los efectos del cambio cultural sobre la agenda es mediante el estudio comparado de países. En este sentido, se observa para los países de la Unión Europea en 1999 una asociación significativa y positiva ( $R=0.479$ ), conforme lo previsto en la teoría, entre el porcentaje de población con una orientación cultural materialista y la prioridad otorgada en sus respectivas agendas nacionales a los temas de seguridad interna y seguridad económica. Asimismo, existe una asocia-

FIGURA 2  
Evolución de la vieja y la nueva agenda en España (1985-2004)

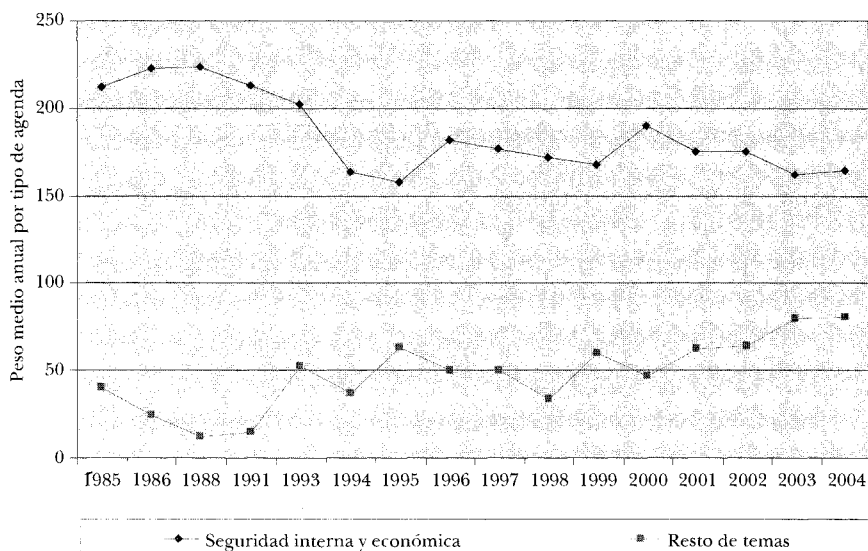
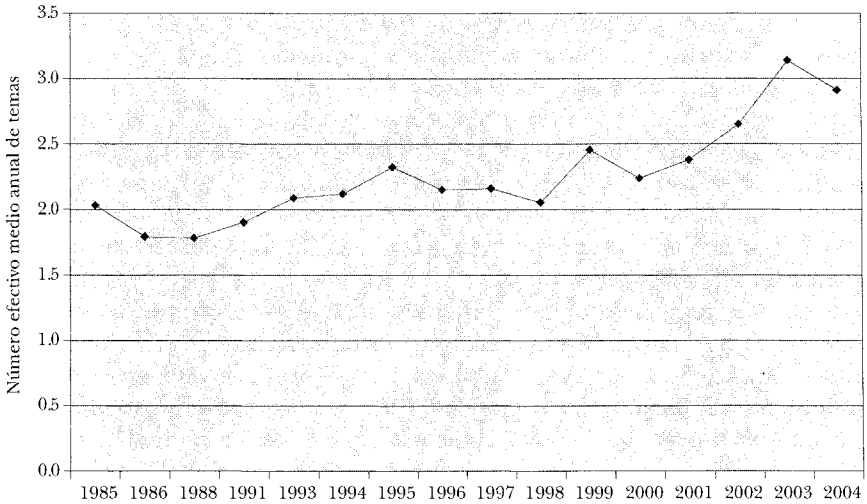


FIGURA 3  
Diversificación de agenda pública en España (1985-2004)



ción significativa y negativa ( $R=-0.515$ ) –también de acuerdo con lo previsto por la teoría– entre el porcentaje de población materialista y el grado de diversificación de la agenda.

### C) Los medios de comunicación

La teoría sobre el establecimiento de la agenda relaciona la agenda pública con los medios de comunicación, y convierte éstos en un verdadero determinante de aquélla, al establecer –al menos en sus formulaciones iniciales– que la opinión pública lo que hace es reflejar los temas sobresalientes recogidos por los medios de masas. En este punto tratamos de comprobar esta cuestión. Para ello se utilizan series temporales –anuales y mensuales– que relacionan el número de noticias aparecidas en la prensa sobre algunos temas con la prioridad dada a los mismos por los ciudadanos. Los resultados se muestran en la tabla 3.

Para la mayoría de los temas seleccionados, se demuestra la bondad de la teoría. Los medios aparecen como un determinante eficaz de la agenda pública, tanto en las series anuales como en las de carácter mensual. Estos datos parecen indicar que las preocupaciones de los ciudadanos las establecen los medios; ahora bien, esta impresión no es del todo cierta.

TABLE 3  
 Agenda pública y medios de comunicación en España.  
 Coeficientes de correlación entre número de noticias de prensa  
 y prioridad de diversos temas

<i>Tema</i>	<i>Serie</i>	<i>Periodo</i>	<i>R</i>	<i>R<sup>2</sup></i>
Paro	Anual	1985-2003	0.812	0.660
Terrorismo, ETA	Anual	1985-2003	0.671	0.451
Droga, alcoholismo	Anual	1985-2003	0.880	0.775
Delincuencia, inseguridad ciudadana	Anual	1985-2003	<i>0.141</i>	<i>0.020</i>
Educación	Anual	1985-2003	0.886	0.786
Corrupción y fraude	Anual	1993-2003	<i>0.035</i>	<i>0.001</i>
Vivienda	Anual	1985-2003	0.730	0.348
Paro	Mensual	9/2000-4/2004	0.337	0.113
Terrorismo, ETA	Mensual	9/2000-4/2004	0.620	0.384
Droga, alcoholismo	Mensual	9/2000-4/2004	<i>0.244</i>	<i>0.060</i>
Delincuencia, inseguridad ciudadana	Mensual	9/2000-4/2004	0.677	0.458
Educación	Mensual	9/2000-4/2004	<i>0.303</i>	<i>0.092</i>
Corrupción y fraude	Mensual	9/2000-4/2004	0.378	0.107
Vivienda	Mensual	9/2000-4/2004	<i>0.285</i>	<i>0.081</i>
Inmigración	Mensual	9/2000-4/2004	0.448	0.200
El desastre del <i>Prestige</i>	Mensual	11/2002-1/2004	0.984	0.969

Fuentes: Series del CIS; *El País*.

Nota: en cursiva, coeficientes con significación superior a 0.05.

Si observamos la tabla 4, el panorama cambia considerablemente. En esta tabla se puede ver el impacto combinado de los medios y las señales del mundo real sobre la prioridad de los temas. El primer efecto es muy visible, la prioridad otorgada a los temas queda mejor explicada cuando se consideran los dos determinantes de modo conjunto. Es decir, la opinión pública refleja, simultáneamente, la situación objetiva de los temas y la atención concedida a éstos por los medios de comunicación.

Si damos un paso más y descomponemos el impacto conjunto de las señales del mundo real y los medios sobre la agenda, el resultado es muy revelador: es la realidad la que predomina. En otros términos, la realidad influye sobre los medios e influye también sobre la opinión, de ahí que, si no controlamos su efecto, parezca que son los medios los que determinan el contenido y las prioridades de la agenda. Si miramos la tabla 4, se observa con claridad cómo el estadístico que revela la asociación entre las variables es de una magnitud superior —excepto para el tema del paro— en el caso de la relación entre realidad y opinión, que en el de la relación entre opinión y prensa.

En suma, la prensa determina la opinión en la medida en que refleja la realidad. La prensa y, en general, los medios influyen porque informan,

TABLA 4  
 Agenda pública, señales del mundo real y medios de comunicación  
 en España (1985-2003)

<i>Tema</i>	<i>R</i>	<i>R<sup>2</sup></i>	<i>Coef.est. beta dato objetivo</i>	<i>Coef.est. beta núm. de noticias</i>
Paro	0.859	0.739	0.368	0.621
Terrorismo, ETA	0.884	0.782	0.693	0.289
Droga, alcoholismo	0.665	0.443	0.666	-0.077
Delincuencia inseguridad ciudadana	0.862	0.743	-0.864	0.006
Educación	0.952	0.908	-0.557	0.518
Corrupción y fraude	0.709	0.503	-0.722	-0.254

Fuentes: Series del CIS; *El País*. 1. INEBASE; 2. Estadística de Riesgos Extraordinarios, 1971-2002, del Consorcio de Compensación de Seguros; 3. Estadísticas Sanitarias del Centro Nacional de Epidemiología; 4. Anuario Estadístico del Ministerio del Interior; 5. EUROSTAT; 6. Transparencia Internacional.

Nota: en cursiva, coeficientes con significación superior a 0.05.

Datos objetivos: 1. Tasa de paro media anual. 2. Número de expedientes causados por terrorismo. Daños en los bienes. 3. Tasa de morbilidad hospitalaria. Psicosis y adicción a alcohol y drogas por 100 000 habitantes. 4. % de delitos esclarecidos sobre delitos conocidos. 5. % de gasto público en educación respecto del PIB. 6. Índice de corrupción percibida (este índice es inverso y va de mayor a menor corrupción).

es mediante ese papel de transmisores de información como ayudan a conformar la opinión pública. Pero la realidad es el verdadero determinante, es la variable que explica el número de noticias que aparecen sobre un tema y, a la vez, la que está detrás de la prioridad otorgada a un tema. El "cuarto poder" es, sobre todo, un mensajero, tanto más poderoso cuanto mejor refleje la realidad de los temas y su evolución.

En el punto siguiente, se abunda en argumentos y evidencias sobre la relación entre realidad objetiva y opinión pública.

#### *D) La sofisticación de la opinión pública*

El efecto combinado del crecimiento de los niveles de instrucción de la población y la reducción de los costos de acceso a la información política ha dado lugar a una opinión pública más sofisticada, más sensible y capaz de analizar la evolución de los acontecimientos políticos. La teoría prevé, como se ha establecido, que la opinión pública varía de acuerdo con los cambios en las condiciones reales de los problemas. Algo se ha tratado sobre este asunto en el punto anterior y, en éste, abordamos el tema con más detenimiento.

Para comprobar la teoría hemos realizado dos pruebas. En primer lugar, mediante series temporales, se establecen los niveles de relación existentes entre las condiciones objetivas<sup>10</sup> de una lista discreta de temas de la agenda –el paro, el terrorismo, las drogas y el alcohol, la inseguridad ciudadana, la economía, la corrupción y la educación– y la prioridad otorgada a los mismos por los ciudadanos. En segundo lugar, recurriendo a comparaciones espaciales, se analiza la misma cuestión con el objetivo de ver en qué medida la distinta situación de los problemas en el territorio produce prioridades diferentes. En este segundo caso la comprobación se realiza únicamente para el tema del desempleo.

En la tabla 5 se presentan los resultados del primer test. A la luz de los datos, se puede asegurar que la opinión pública es sensible a las señales del mundo real. En todos los temas elegidos se observa una estrecha relación

TABLA 5  
Coeficientes de correlación entre indicadores objetivos  
y prioridad otorgada a diversos temas en España (1985-2004)

<i>Tema</i>	<i>Indicador</i>	<i>Periodo</i>	<i>R</i>	<i>R<sup>2</sup></i>
Paro	Tasa de paro primer trimestre	1985-2004	0.661	0.436
Terrorismo, ETA	Núm. de expedientes causados por terrorismo. Daños en los bienes	1985-2002	0.844	0.712
Droga, alcoholismo	Tasa de morbilidad hospitalaria Psicosis y adicción a alcohol y drogas por 100 000 habitantes	1989-2001	0.503	0.253
Delincuencia, inseguridad ciudadana	% de delitos esclarecidos sobre delitos conocidos	1985-2002	0.880	0.775
Problemas económicos	Tasa de variación interanual del PIB primer trimestre precios constantes	1985-2004	0.717	0.513
Corrupción y fraude	Índice de corrupción percibida	1995-2003	0.775	0.601
Educación	% de gasto público en educación respecto del PIB	1985-2001	0.801	0.641

Fuentes: Series del CIS. 1. INEBASE; 2. Estadística de Riesgos Extraordinarios, 1971-2002, del Consorcio de Compensación de Seguros; 3. Estadísticas Sanitarias del Centro Nacional de Epidemiología; 4. Anuario Estadístico del Ministerio del Interior; 5. INEBASE; 6. Transparencia Internacional; 7. EUROSTAT.

Nota: en cursiva, coeficientes con significación superior a 0.05.

<sup>10</sup> La lista de indicadores que se presenta no es azarosa. Para llegar a ella se ha realizado un proceso de contrastación entre la opinión y una batería de indicadores para cada tema, eligiendo finalmente aquel que resultaba ser el más sensible.



entre percepción y realidad, entre la evolución de las magnitudes objetivas de los problemas públicos y la variación del nivel de importancia concedida a los temas correspondientes

En otras palabras, la prioridad que los ciudadanos otorgan a cada tema está en relación directa con su magnitud, con la evolución de su situación real a lo largo del tiempo. En algunos casos, como en el tema de la delincuencia y la inseguridad ciudadana, la proximidad entre percepción y realidad es particularmente notoria.

Estos hechos tienen importancia para entender mejor el proceso de conversión de deseos en demandas hacia el sistema. Por lo que parece, los ciudadanos no siguen, como en ocasiones se sostiene, una estrategia de demandas independiente de la capacidad de la oferta y el comportamiento de ésta, estrategia que podría conducir a una sobrecarga del sistema. Más bien al contrario, como se ilustra con el tema de la educación, la demanda no es independiente. La preocupación crece al caer el gasto y viceversa.

Si nos centramos en las comparaciones espaciales, observamos que los resultados son congruentes con lo previsto por la teoría. En este caso, la prioridad otorgada al problema del desempleo covaría con la tasa de paro a nivel nacional en la serie temporal anual —como vimos más arriba ( $R = 0.873$ ), a nivel autonómico ( $R = 0.508$  en el año 2002) y a nivel europeo ( $R = 0.742$  en el año 1999).

En resumen, la teoría de partida queda demostrada mediante dos fórmulas diferentes —comparación temporal y espacial— y, por tanto, se puede asegurar que las señales que emite el mundo real son un determinante principal de la agenda pública. Así, si queremos entender la evolución de la agenda de una comunidad, en parte, esa evolución se explica por la variación de la situación objetiva de los temas que la conforman.

#### *D) Issue public*

Abordamos el tema de los *issue publics*, el último de los “determinantes” de la agenda pública que se consideran en esta investigación. La teoría establece que cada tema tiene su público y que, por tanto, los individuos centran su atención en los temas en función de sus intereses y valores.

La hipótesis que se trata de comprobar es en qué medida determinados valores de los individuos y sus características sociodemográficas los predisponen a otorgar mayor o menor prioridad a los distintos temas públicos. Para ello, se han seleccionado cuatro variables que ayudan a conformar los intereses de la gente —el tamaño del hábitat, el sexo, la edad del entrevista-

do y el nivel de estudios terminado-, y otras dos relacionadas con los valores -religiosidad y autoubicación ideológica en la escala izquierda-derecha-. En la tabla 6, se presentan las evidencias.

La primera consecuencia que se extrae de la lectura de la tabla es que los niveles de asociación entre las variables consideradas son bajos. Es decir, los intereses y valores no parecen ser un determinante principal a la hora de explicar los niveles de prioridad otorgados a los temas. A pesar de ello, la teoría se confirma y resulta ser cierto que algunos temas tienen sus "públicos". Veamos algunos detalles.

TABLA 6  
La importancia otorgada a los temas y los intereses y valores de los ciudadanos en España. Coeficientes beta normalizados significativos al 0.05 o menos

<i>Tema</i>	<i>Tamaño hábitat</i>	<i>Sexo</i>	<i>Edad</i>	<i>Nivel educativo</i>	<i>Religiosidad</i>	<i>Auto-ubicación Izda-dcha</i>
Paro			-0.061	0.081		-0.069
Terrorismo, ETA	-0.037	-0.036	0.038	0.090	0.082	
Inseguridad ciudadana	0.097		0.075	0.035	0.037	0.027
Inmigración	0.046		-0.042	0.043		0.035
Drogas	-0.029	0.043	-0.062	-0.118		0.029
Problemas económicos				-0.035	-0.034	-0.025
Problemas políticos		-0.036	0.044	0.057	-0.052	-0.077
Educación	0.031	0.054	-0.042	0.060	-0.030	
Problemas sociales	0.047	0.042				-0.042
Sanidad		0.030			-0.028	
Violencia contra la mujer		0.081		0.029		
Vivienda	0.038		-0.042		-0.034	
Las pensiones	0.031		0.181	-0.063	-0.041	
Problemas relacionados con el empleo	0.049	-0.025			-0.048	-0.062
Crisis de valores			0.054	0.039		
Medio ambiente		0.041		0.032	-0.048	
El gobierno central	-0.056				-0.033	-0.085
Infraestructuras		-0.048				0.024
Racismo		0.028	-0.032	0.038		
Problemas de la juventud	0.024			-0.029		
Problemas relacionados con el ocio jóvenes				-0.050		
Corrupción y fraude		-0.041				

Fuente, CIS., Estudio 2.455, septiembre de 2002.

Elaboración propia.

El tamaño del hábitat influye de modo significativo sobre 12 de los temas considerados. Al reducirse el tamaño del hábitat crece la preocupación por el terrorismo, las drogas, la justicia o el gobierno central. Al aumentar el tamaño del municipio en el que vive el encuestado se incrementa la prioridad dada a la inseguridad ciudadana, la inmigración, los problemas sociales, la vivienda, los problemas del empleo, las pensiones y los problemas de la juventud.

El sexo está asociado a 12 de los problemas de la agenda pública. A los hombres parece importarles más cuestiones como el terrorismo, los problemas políticos, la corrupción y el fraude, los problemas del empleo y las infraestructuras. Las mujeres tienden a estar más sensibilizadas con respecto a los asuntos de las drogas, la educación, la sanidad, los problemas sociales, la violencia contra las mujeres, el racismo y el medio ambiente.

La edad se correlaciona significativamente con 11 de los temas considerados. La gente más joven da mayor prioridad al desempleo, la vivienda, la educación, las drogas, el racismo y la inmigración. Los mayores ponen en primer plano los asuntos del terrorismo, la inseguridad ciudadana, los problemas políticos, las pensiones, la crisis de valores y la justicia.

El nivel de estudios es la variable que aparece asociada a un mayor número de temas de la agenda. Si el nivel de estudios terminados es bajo, se otorga más prioridad a las drogas, a los problemas económicos, a las pensiones y a los temas de la juventud. Cuando el nivel de estudios terminados aumenta, crece la preocupación por un gran número de temas entre los que figuran todos los de la nueva agenda.

Como puede verse, los intereses de los ciudadanos dan lugar a pautas de priorización de temas distintas, y cargadas de lógica. Que el empleo y la vivienda preocupen más a los jóvenes que las pensiones y la crisis de valores, parece bastante razonable. Estos datos indican, simplificando mucho, que la nueva agenda es sobre todo un fenómeno de la gran ciudad, de mujeres y de jóvenes, mientras que la vieja agenda es un asunto de ciudades de provincias, de hombres y de adultos maduros.

Por lo que respecta a los valores, la situación es del mismo estilo; se observan niveles de asociación reducidos pero significativos. La religiosidad de los ciudadanos influye en 11 de los problemas de la agenda. Al aumentar la religiosidad los individuos concentran más su atención en el problema del terrorismo y de la inseguridad ciudadana. Al disminuir la religiosidad se atiende a otras cuestiones como los problemas políticos, económicos, la educación, la sanidad, la vivienda, las pensiones, los problemas del empleo, el medio ambiente y el gobierno central.

Por último, la ideología política se relaciona de modo significativo con nueve asuntos de la agenda pública. La gente de derechas tiene una sensi-

bilidad especial hacia la inseguridad ciudadana, la inmigración, las drogas y las infraestructuras. Los que se autoubican en posiciones de izquierda se preocupan más por el paro, los problemas económicos, los problemas políticos, los problemas sociales y el gobierno central.

En conclusión, la teoría queda demostrada, si bien los intereses y valores de los ciudadanos no parecen ser el determinante principal de la agenda pública.

#### *E) Hacia un modelo integrado*

Para terminar, hemos elaborado un modelo en el que intentamos analizar de forma simultánea varios de los determinantes aquí considerados. Concretamente, lo relativo a la influencia de las condiciones objetivas de los problemas, el cambio cultural, la exposición a distintos tipos de medios de comunicación y los intereses y valores de los individuos. Con objeto de afinar, en lo posible, el efecto del tipo de problema y política pública, se aplica el modelo a distintos tipos de problemas. Los resultados se encuentran en la tabla 7.

Según puede observarse en esta tabla, la variable que más incide sobre la conformación de la agenda es la de las condiciones objetivas de los problemas, seguida de los factores culturales. Las otras cuestiones influyen, pero con una intensidad sensiblemente menor.

#### IV. CONCLUSIONES

Lo primero que habría que señalar es que la propuesta de Downs sobre el ciclo de atención de los temas públicos permite describir parcialmente la evolución de los *temas*, pero no nos ayuda a interpretar la evolución de la *agenda* en su conjunto. Así, para el caso español, cerca de la mitad de los temas cambian de acuerdo con lo previsto por el ciclo de atención. Para explicar el resto de los rubros, hay que construir tipologías más complejas. Por otra parte, el grado de estabilidad de la agenda y la conexión de sus contenidos con las condiciones reales de los problemas son sensiblemente superiores a las que cabe deducir del modelo de Downs.

Para interpretar la evolución de la agenda desde la perspectiva del cambio cultural hay que recurrir a una mezcla de los modelos de adición y de sustitución. Conforme prevé el modelo de la adición, la agenda española está cada vez más diversificada debido a la incorporación de temas de la nueva agenda. Al mismo tiempo, de acuerdo con el modelo de la sustitución,

TABLA 7  
 La importancia otorgada a los temas, indicadores objetivos, cultura, exposición directa a medios, valores e intereses de los ciudadanos en Europa (1999).  
 Coeficientes de regresión logística normalizados significativos al 0.05 o menos

Tema	Indicador objetivo	% Materialistas	Ezd.-der.	Religiosidad	Lectura de periódicos	Noticias en televisión	Sexo	Año de nacimiento	Edad término de estudios	Clase social	Tamaño hábitat
Presupuesto sector público	0.360	-0.393			0.251			-0.250		0.214	
Seguridad ciudadana	-0.686	0.431				0.186		-0.291	-0.206	0.320	0.284
Drogas	0.426	0.600		0.153							
Educación	-0.899	-0.371	-0.130				-0.409	0.238		0.163	0.163
Medio ambiente	-0.649	-0.386		-0.154	-0.121		0.318	0.098	0.352		
Salud	-1.038	-0.589	-0.182	0.169	-0.154	0.209	-0.302	-0.122		0.191	
Inmigración	-0.476	-0.774	0.414	-0.281					0.157		
Impuestos	0.875	-0.155	0.208				0.104	0.215		-0.100	
Desempleo	2.140		-0.336		0.363	0.191	-0.107	0.320	0.278		-0.204
Políticas sociales	0.827	0.228	0.160				-0.213				
Administración pública	0.411	-0.388	-0.324	-0.257					0.266	0.234	
Corrupción y fraude	-0.357						0.471	-0.503			
Déficit público	0.276	-0.583			0.404		0.272		0.221		

Fuentes: la pregunta de agenda proviene del European Election Study, 1999. El % de posmaterialistas proviene de los Eurobarómetros. Los indicadores "objetivos" seleccionados han sido, por orden de exposición de los temas en la tabla, los siguientes: % de gasto público respecto del PIB (OCDE); imperio de la ley (1998) (Banco Mundial); % de población de 15 o más años que consume anualmente *cannabis* (1995-1999) (OCDE); gasto por estudiante secundaria \$ (OCDE); economía intensiva en energía (EUROSTAT); camas en hospitales por 1000 habitantes (OCDE); % de población extranjera (OCDE); % impuestos pagados por personas con bajos ingresos (EUROSTAT); tasa de paro (EUROSTAT); % de gasto social respecto del PIB (1998) (OCDE); eficacia estatal (1998) (Banco Mundial); Índice de corrupción percibida (Transparencia Internacional); % de deuda bruta respecto del PIB (EUROSTAT). La normalización de los coeficientes se ha realizado conforme al método propuesto por Menard (1995).

se han producido cambios en las prioridades que asignan los ciudadanos a los distintos problemas. Así, los temas de la vieja agenda tienden a bajar en prioridad y los de la nueva, a subir. El resultado final es una agenda más grande, integrada por viejos temas que siguen concentrando el grueso de la atención pública pero que van perdiendo prioridad, y por temas de la nueva agenda que se unen a aquéllos y tienden a ser cada vez más importantes. El estudio comparado entre países de la Unión Europea –la Europa de los 15 de 1999– muestra que existe una importante asociación entre temas de nueva agenda y posmaterialismo, así como entre este último y diversificación de la agenda, tal y como preveía la teoría sobre el cambio cultural.

Los medios de comunicación ejercen una enorme influencia en el establecimiento de la agenda, no tanto porque “manipulen” la realidad, sino porque *informan* sobre las condiciones reales de los problemas. Su capacidad para influir sobre el establecimiento de la agenda por otras vías es muy limitada –*prioridad* ofrecida a las noticias– o prácticamente inexistente –*enmarcando* la noticia (Nelson, Clawson y Oxley, 1997)–. Ello se comprueba respectivamente cuando se controla el efecto de las condiciones reales sobre los problemas y la ideología de los individuos que consumen los diversos medios.

El grado de sofisticación de la opinión pública es muy notable y se manifiesta en diversos aspectos: en la creciente diversificación de la agenda, propia de unas mentalidades cada vez más abiertas asociadas al crecimiento del nivel de instrucción de la población; en el alto grado de receptividad que presenta la opinión pública ante la coyuntura, sensible a las crisis y al surgimiento de nuevos problemas; en el filtro que suponen los intereses y valores de los individuos cuando enfocan su atención en los diversos temas, y el hecho mismo de que ese filtro no sea el factor más determinante; y, por último, en que la evolución de las prioridades en la agenda tiende a reflejar las condiciones reales de los problemas.

Cuando se considera simultáneamente el conjunto de “determinantes” se observa que los más influyentes son aquellos que guardan relación con las condiciones objetivas de los problemas –sin duda el aspecto más relevante– y los factores de carácter cultural. La exposición a medios –los escritos o la TV–, los intereses y los valores de los individuos, si bien influyen conforme a lo previsto, lo hacen de una manera muy moderada.

Finalmente –y aunque pueda resultar una obviedad–, otra de las conclusiones que se extraen del análisis es la referida a la relevancia de la elección del lapso temporal y el ámbito territorial con que se observa la agenda pública, pues para cada lapso temporal y ámbito territorial son aplicables distintas teorías sobre el establecimiento de la agenda. Así, para interpretar los

cambios a corto plazo en un único país, un modelo basado en la competencia de los temas por atraer la atención del público puede resultar relevante. A largo plazo y en las comparaciones internacionales, las interpretaciones basadas en las teorías sobre el cambio cultural son las más adecuadas. Por último, la agenda pública, al menos en las naciones desarrolladas, es enormemente sensible a la evolución de las condiciones objetivas de los problemas, independientemente del lapso temporal y el ámbito territorial con el que se observe.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almond, G.A. (1991), *The Civic Culture Revisited*, Newbur Park, Sage [traducción al español en R. Águila, F. Vallespín *et al.*, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, pp. 343-373].
- Behr, R.L. y S. Iyengar (1985), "Television News, Real-World Cues, and Changes in the Public Agenda", *Public Opinion Quarterly*, núm. 49, pp. 38-57.
- Borre, O. y M. Goldsmith (1995), "The Scope of Government", en O. Borre y E. Scarbrough (comps.) (1995), *The Scope of Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Cobb, R. y Ch. Elder (1972), *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Cobb, R., J-K. Ross y M.H. Ross (1976), "Agenda Building as a Comparative Political Process", *The American Political Science Review*, vol. 70, núm. 1, pp. 126-138.
- Cohen, J.E. (1995), "Presidential Rhetoric and the Public Agenda", *American Journal of Political Science*, vol. 39, pp. 87-107.
- Conover, P.J., S. Feldman y K. Knight (1986), "Judging Inflation and Unemployment: The Origins of Retrospective Evaluations", *The Journal of Politics*, vol. 48, pp. 565-588.
- Converse, P.E. (1964), "The Nature of Belief Systems in Mass Publics", en D. Alter (comp.), *Ideology and Discontent*, Nueva York, Free Press.
- Dalton, R.J. (1996), *Citizens Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Western Democracies*, Chatham, Chatham House.
- Downs, A. (1972), "Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle", *Public Interest*, vol. 28, pp. 38-50 [traducción al español, "El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología", en L.F. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993].
- Easton, D. (1965), *A Systems Analysis of Political Life*, Nueva York, John Wiley.
- Erbring, L., E.N. Goldenberg y A.H. Miller (1980), "Front-Page News and Real-World Cues: A New Look at Agenda-Setting by the Media", *The American Political Science Review*, vol. 74, pp. 16-49.

- Flemming, R.B., B.D. Wood y J. Bohte (1999), "Attention to Issues in a System of Separated Powers: The Macrodynamics of American Policy Agendas", *The Journal of Politics*, vol. 61, pp. 76-108.
- Inglehart, R. (1971), "The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies", *The American Political Science Review*, vol. 65, pp. 991-1017.
- Kaase, M. y K. Newton (1995), *Beliefs in Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Kinder, D.R. y D.R. Kiewiet (1979), "Economic Discontent and Political Behavior: The Role of Personal Grievances and Collective Economic Judgments in Congressional Voting", *The American Political Science Review*, vol. 73, pp. 495-527.
- Kinder, D.R. y D.R. Kiewiet (1981), "Sociotropic Politics: The American Case", *British Journal of Political Science*, vol. 11, pp. 129-161.
- Lasswell, H.D. (1957), "The Impact of Public Opinion Research on Our Society", *Public Opinion Quarterly*, vol. 21, pp. 33-38.
- Lasswell, H.D. (1972), "Communication Research and Public Policy", *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, pp. 301-310.
- Lippmann, W. (1922), *Public Opinion*, Nueva York, Macmillan.
- McCombs, M.E. y D.L. Shaw (1972), "The Agenda-Setting Function of Mass Media", *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, pp. 176-187.
- McCombs, M.E. y D.L. Shaw (1993), "The Evolution of Agenda Setting Research: Twenty-five Years in the Marketplace of Ideas", *Journal of Communication*, vol. 43, pp. 58-67.
- McCombs, M.E. y J-H. Zhu (1995), "Capacity, Diversity, and Volatility of the Public Agenda: Trends from 1954 to 1994", *Public Opinion Quarterly*, vol. 59, pp. 495-525.
- Menard, S. (1995), *Applied Logistic Regression Analysis*, Thousand Oaks, Sage.
- Neuman, W.R. (1990), "The Threshold of Public Attention", *Public Opinion Quarterly*, vol. 54, pp. 159-176.
- Page, B.I. y R.I. Shapiro (1993), "The Rational Public and Democracy", en G.E. Marcus y R.L. Hanson (comps.), *Reconsidering the Democratic Republics*, Pennsylvania State University Press, State College.
- Parsons, W. (1995), *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Aldershot, U.K., Edward Elgar.
- Roller, E. (1995), "Political Agendas and Beliefs about the Scope of Government", en O. Borre y E. Scarbrough (comps.) (1995), *The Scope of Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Soroka, S.S. (2002), *Agenda-Setting Dynamics in Canada*, Vancouver, B.C., UBC Press.
- Tamayo, M. y E. Carrillo (2004), "La agenda pública en España", *Revista Internacional de Sociología*, núm. 38, pp. 35-59.