

Medios de comunicación y opinión pública en España: una aproximación desde la teoría de *Agenda Setting*

JORDI RODRÍGUEZ-VIRGILI Y JAVIER SERRANO-PUCHE*

RESUMEN

Tomando como marco conceptual la teoría de *Agenda Setting*, adaptada a las características y dinámicas de Internet, el objetivo de este artículo es presentar las interrelaciones entre los principales actores que intervienen en la conformación de la opinión pública española: políticos, medios de comunicación y ciudadanos. Con base en una encuesta a 2.000 usuarios digitales, se concluye que la agenda mediática sigue siendo percibida como relevante por la ciudadanía; aunque no de manera homogénea, pues existen diferencias en función del autopoicionamiento ideológico y del nivel de estudios de los ciudadanos.

1. INTRODUCCIÓN

“Hablar con precisión de opinión pública es un empeño no muy diferente de vérselas con el Espíritu Santo”. La sentencia de Víctor O. Key Jr. sigue vigente casi sesenta años después, aunque el panorama mediático, político y social haya cambiado mucho desde la aparición de su libro *Public Opinion and American*

* Universidad de Navarra. Facultad de Comunicación. Departamento de Comunicación Pública (jvirgili@unav.es, jserrano@unav.es).

Democracy en 1961. Ya a principios del siglo pasado, el historiador alemán Hermann Oncken comparaba la opinión pública con Proteo, “un ser que aparece simultáneamente con mil máscaras, tanto visible como fantasmal, impotente y sorprendentemente poderoso, que se presenta bajo innumerables formas y se nos escapa siempre entre los dedos en cuanto creemos haberlo aferrado firmemente... Algo que flota y fluye no puede entenderse encerrándolo en una fórmula” (1914, p. 224-225).

A pesar de la desanimada constatación de que es un objeto de estudio escurridizo y difícil de acotar, no por ello la opinión pública ha dejado de captar la atención de los estudiosos a lo largo del tiempo. Más bien al contrario, pues como afirma Elisabeth Noelle-Neumann “generaciones de filósofos, juristas, historiadores, politólogos e investigadores del periodismo se han tirado de los pelos intentando formular una definición clara de opinión pública” (1995, p. 83).

De igual manera, también es una labor complicada determinar cómo se configura la opinión pública. En cualquier caso, es evidente que los medios de comunicación juegan un papel importante en dicho proceso. Desde la disciplina académica de la comunicación, la influencia que tienen los medios en la sociedad –sea en el plano individual, grupal o cultural– ha sido un área de estudio bastante fértil.

Tradicionalmente estas investigaciones se han denominado teorías de los efectos mediáticos y más recientemente se encuadran en el proceso de mediatización que cabe identificar en la sociedad contemporánea (Hjarvard, 2016).

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo de este artículo es caracterizar las interrelaciones entre los principales actores que intervienen en la conformación de la opinión pública, tomando como caso de estudio a España. Para ello, se adopta como marco conceptual la teoría de *Agenda Setting* (establecimiento de la agenda o fijación de la agenda), que pasamos a explicar en el siguiente epígrafe.

2. LA FIJACIÓN DE LAS AGENDAS EN LA OPINIÓN PÚBLICA

En su sentido etimológico, agenda significa las cosas que han de hacerse. De ahí la importancia de que un tema esté presente en la agenda, pues su mera presencia marca prioridad de intereses: lo que aparece en la agenda tiene preferencia sobre lo que no está. Tomando como referencia la división clásica que establece la opinión pública y la comunicación política dentro de una triada formada por el sistema político, el sistema mediático y los ciudadanos, se habla de agendas políticas, agendas mediáticas y agendas públicas, compuestas por asuntos que, de algún modo, son cuestiones por resolver o que al menos reclaman atención.

Las agendas recogen el juego de los agentes sociales en la arena pública. Aunque cada agenda mantiene su propia estructura y dinámica, las tres mantienen una estrecha relación. Por un lado, existe una alimentación recíproca de cuestiones en las que convergen los intereses de todas ellas. Por otro lado, hay una competencia para conseguir que las proposiciones que cada una tiene por fundamentales lo sean también para el resto de los actores públicos. Tanto la retroalimentación continua como el posible conflicto entre las agendas dejan implícita la idea de que los agentes construyen lo social con el suministro de temas, donde las visiones no siempre son coincidentes. Dicho aprovisionamiento supone también que la realidad pasa por el filtro interpretativo de los agentes públicos y que cada uno adopta su propio proceso

de enmarcado de los acontecimientos; es decir, supone una delimitación de la realidad según un sujeto, de la misma forma que el marco de un cuadro delimita su contenido pictórico aislándolo del resto (Tuchman, 1978). Los marcos con los que los actores públicos encaran la realidad social son elementos que determinan decisivamente sus correspondientes agendas. Por eso, también se han relacionado los estudios de *Agenda Setting* con el paradigma del *framing*, y es un debate abierto conocer los límites, diferencias y similitudes entre uno y otro concepto (Aruguete, 2017a; Ghanem, 1997; Jasperson *et al.*, 1998; Sádaba, 2008; Scheufele, 2000, p. 297-316).

La *Agenda Setting*, en su enunciado originario, se centra exclusivamente en el estudio de la agenda de los medios de comunicación y en cómo esta establece o fija la agenda del público. El fundamento intelectual de la *Agenda Setting* se encuentra en el libro *Public Opinion* de Walter Lippmann (1922). En esta obra clásica, Lippmann se refirió al modo en que la gente llega a conocer el mundo exterior a su propia existencia, cómo forman las “imágenes en sus mentes” sobre el mundo y sostenía que los medios de comunicación moldean estas imágenes al seleccionar y organizar símbolos de un mundo real que es demasiado amplio y complejo para un conocimiento directo. Así, conforme a la sentencia de Bernard Cohen, “quizá los medios no dicen a la gente qué tienen que pensar, pero sí los temas sobre los que hay que pensar” (1963, p. 13); Maxwell McCombs y Donald Shaw proponen la idea de que los medios, por su selección de noticias, determinan las materias sobre las que el público piensa y habla, lo que denominan *Agenda-Setting* (1972).

En la primera investigación sobre agendas de McCombs y Shaw se analizó la cobertura de las elecciones de 1968 en Chapell Hill (Carolina del Norte) en nueve medios de comunicación y se contrastó con un sondeo realizado entre sus habitantes en el que se les preguntaba cuál creían que era el problema más importante que debía afrontar el país. El estudio demostraba la existencia de una importante correlación entre la relevancia que otorgaban los medios a determinadas cuestiones y lo que la mayoría de la sociedad consideraba como los problemas más importantes del país. Los medios, concluyeron, establecen la agenda pública o de los ciudadanos. McCombs y Shaw quisieron determinar en

una investigación posterior cuál era la dirección de la influencia de la agenda. Es decir, pretendían corroborar la conclusión de 1972 y comprobar si eran los medios los que influyen en el público o, por el contrario, era la agenda pública la que lleva los temas a los medios. Mediante entrevistas a los habitantes de Charlotte antes, durante y después de la campaña electoral y con un análisis del contenido de la prensa y la televisión, concluyeron que los medios influyen en las opiniones sociales en mayor medida que las opiniones de un colectivo inciden en los contenidos de los medios (McCombs y Shaw, 1977).

McCombs también se cuestionó si los medios de comunicación son realmente quienes establecen la agenda o si solamente reflejan una serie de fuentes informativas (McCombs, 1976). Entonces no desarrolló un trabajo empírico similares a los anteriores, pero señaló la influencia recíproca de las tres agendas, con preeminencia de las agendas mediáticas, como han demostrado estudios posteriores (López-Escobar, Llamas y Rey, 1996a; Palau y Davesa, 2013). El papel de los medios, que filtran la realidad al seleccionar contenidos o presentarlos de un modo determinado, así como la concurrencia de actores sociales e instituciones son factores que deben considerarse para precisar quién está influyendo en la agenda pública. Los políticos influyen en el trabajo de los medios con sus campañas, mensajes y operaciones (Sádaba y Rodríguez-Virgili, 2007); como también lo hacen gabinetes de comunicación de empresas o asociaciones, por ejemplo, que tratan de instalar sus temas en los medios para ser escuchados por los políticos y los ciudadanos. Estas investigaciones sobre “¿Quién establece la agenda de los medios?” (McCombs, 1992) conectan con los abundantes estudios sociológicos sobre la noticia y abren una línea de investigación sobre la denominada *Agenda Building*.

Un segundo nivel de la *Agenda Setting* intenta ir más allá de las meras cogniciones temáticas y explorar los juicios o los atributos específicos de cada tema. En 1995, McCombs y Evatt señalan que los medios no solo consiguen transferir la prioridad de determinados temas, sino que también se transmite la primacía que los medios otorgan a determinados rasgos, cualidades o atributos de los temas. Es decir, los medios resaltan o esconden aspectos y elementos particulares de las cuestiones con el subsiguiente impacto en la agenda pública

(López-Escobar, McCombs y Rey, 1996a). Por tanto, la teoría de la *Agenda Setting* mantiene que la prioridad que los ciudadanos dan a ciertos temas y cualidades a costa de otros está influida de una manera directa y mensurable por los medios de difusión. Aunque los periódicos, la televisión y otros medios de comunicación no sean la única influencia, las investigaciones han mostrado que, individual y colectivamente, ejercen una influencia poderosa (McCombs y Evatt, 1995).

A la teoría clásica de 1972 se añaden de forma reciente otras formulaciones teóricas como son las denominadas *intermedia agenda setting* y la *network agenda setting* (Vargo et al., 2014). La primera de ellas aborda el efecto que unos medios de comunicación tienen a la hora de fijar la agenda de otros medios; fenómeno este que ocurriría porque los periodistas tienden a validar su trabajo en función de lo que hacen sus colegas de otros medios, especialmente los de mayor prestigio o medios de referencia. La segunda (*network agenda setting*) se refiere a los vínculos que se establecen entre algunas noticias: dos hechos que habitualmente aparecen unidos durante cierto tiempo terminarán por vincularse en la mente de los ciudadanos; así cuando piensen en uno, recordarán el otro. Se trata de un efecto implícito que puede llevar a una manipulación por yuxtaposición. Esto es precisamente lo que en la actualidad pretenden portales digitales de noticias como *InfoWars*, *Occupy Democrats* o *The Daily Beast*: señalan temas aparentemente inconexos y los relacionan. Luego repiten con constancia esa relación como si fuera natural, de manera que su audiencia termina por vincularlos de forma casi inconsciente. Una vez realizado el vínculo, es difícil romper esa relación, por mucho que los medios serios se impliquen en matizarlos o distinguirlos.

3. DINÁMICAS DE LA OPINIÓN PÚBLICA DIGITAL: REPENSANDO LAS AGENDAS

Desde la irrupción de Internet y las redes sociales, los medios tradicionales se han visto obligados a innovar en sus maneras de contar y conectar con la audiencia. Con Internet han surgido fuentes alternativas que permiten a los ciudadanos informarse sin necesitar a los perio-

distas o a los medios de comunicación. Políticos y partidos, empresas y asociaciones pueden comunicarse directamente con los ciudadanos sin pasar por el filtro de los medios. El nuevo entorno comunicativo surgido con Internet es un híbrido entre dos lógicas, la de los medios digitales, por un lado, y la de los medios tradicionales, por otro (Chadwick, 2013). A veces conviven armónicamente y se generan sinergias y cooperaciones fructíferas, pero otras veces colisionan provocando conflictos y tensiones. Con la popularización de Internet en general y las redes sociales en particular, cabe establecer distintos planteamientos o perspectivas en relación con la *Agenda Setting* y la opinión pública (Arugete, 2017b).

En primer lugar, puede entenderse que la agenda pública tiene nuevos espacios para manifestarse, dado que los temas discutidos en las redes sociales son, al menos en parte, su reflejo. Los primeros estudios de McCombs determinaban los temas abordados por los ciudadanos en el discurso público a través de encuestas. En la actualidad y en el caso de nuestro país, la referencia habitual para conocer la agenda pública sigue siendo el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), que con periodicidad mensual pregunta a una muestra de la población adulta cuáles consideran que son los tres principales problemas que existen en España, permitiendo así detectar variaciones y evoluciones diacrónicas en los temas que componen dicha agenda pública (Tamayo y Carrillo, 2004; Rodríguez Díaz, 2006; Carrillo, Tamayo y Nuño, 2013). No obstante, hoy en día el desarrollo de las tecnologías propicia que la opinión pública disponga de un nuevo espacio digital para expresarse entre la multitud de plataformas que existen: foros, blogs, redes sociales como Twitter, Facebook, Instagram... En consecuencia, cabe preguntarse con Thorndyke (2012) si las conversaciones de las redes sociales representan también la agenda pública.

Un segundo planteamiento considera que las redes sociales establecen una nueva agenda, donde confluyen las tres tradicionales (política, mediática y pública) y que a la vez compite con ellas como fuente de información o de influencia (Artwick, 2012). Pese a que el auge y rápido desarrollo de los medios sociales (entendidos en el sentido amplio: blogs, chats, redes sociales, mensajería instantánea, etc.) podría indicar

un predominio de esta nueva agenda digital, diversos autores defienden que los medios tradicionales todavía marcan la agenda pública (Chakravarty y Roy, 2013; Nisbet y Myers, 2010; Ridout, 2011). La información original generada exclusivamente en los medios sociales es escasa y, por lo general, los medios tradicionales proporcionan la información sobre temas que los internautas discuten en las redes sociales o analizan en blogs (Roberts, Wanta y Dzwo, 2002; Rubio García, 2014). Incluso, según un estudio de Coleman y McCombs (2007), para los usuarios de Internet más intensivos y las generaciones más jóvenes, la influencia de los medios de comunicación sigue siendo significativa, aunque más débil que en otros segmentos. Además, los ciudadanos consideran a los periodistas fuentes autorizadas dotadas de credibilidad y prestigio (Freund, 2012), por lo que mantienen gran parte de su capacidad para marcar agenda.

Sin salirse de esta perspectiva, algunos analistas sugieren que esa agenda digital o de las redes sociales se construye a partir de una variedad de influencias, de las cuales los medios tradicionales son una muy importante, pero una influencia cuya capacidad de configuración de la agenda se ha diluido. El comportamiento de los usuarios parece modelar una versión híbrida y actualizada del flujo de comunicación de dos pasos (Jové, 2011). Pero en lugar de la información que fluye de los medios de comunicación a los líderes de opinión y de los líderes de opinión a los ciudadanos (Lazarsfeld, Berelson y Gaudet, 1948), las redes sociales reciben información e influencia de diferentes fuentes (Artwick, 2012). En este sentido, gana relieve algo ya presente desde la obra clásica de Lippmann, esto es, el carácter o contenido de los temas. De este modo, los problemas intrusivos –aquellos que tocan los problemas que experimenta la audiencia– obstruyen el efecto que la agenda de los medios tiene sobre las personas y, por el contrario, en aquellos temas en los que los ciudadanos no tienen experiencia directa, el poder de los medios para marcar agenda es mayor. En el entorno digital, se comprueba que los usuarios de las redes sociales no requieren un estímulo mediático para discutir temas que se encuentran en la vida cotidiana; pero en el resto, los medios tradicionales siguen desempeñando un papel fundamental.

Un tercer planteamiento se sitúa en la perspectiva de la *Agenda building* y considera a

los medios sociales herramientas para influir en la agenda mediática y, por consiguiente, en la pública. Los periodistas son ávidos usuarios de Twitter en sus procesos de producción porque les proporciona ideas, historias, citas, datos y fuentes (Alonso-Muñoz y Casero-Ripollés 2018; Schultz y Sheffer, 2010). Los líderes políticos, partidos e instituciones políticas se aprovechan de este uso para influir en la agenda de los medios, tanto en los temas (primer nivel) como sobre todo en los atributos que prevalecerán en una noticia (segundo nivel de la *Agenda Setting*) (Parmelee y Bichard, 2012). El más claro ejemplo se encuentra en el presidente de los Estados Unidos, que tiene en Twitter su altavoz favorito en su comunicación con los ciudadanos, pero también con los medios.

En definitiva, desde la perspectiva de la Agenda, el análisis de la relación entre los medios tradicionales y los nuevos espacios digitales requiere de nuevas investigaciones e indagaciones. No hay una respuesta inequívoca a si los nuevos medios son parte de la agenda pública, si disputan su agenda con los medios antiguos o si copian sus agendas, y especialmente si tienen la capacidad de crear o marcar agenda en la opinión pública (Aruguete, 2017b). Sin embargo, la pérdida del control casi exclusivo de la información por parte de editores de medios permite que los ciudadanos puedan organizarse a través de las redes sociales y cuestionar los relatos ofrecidos por las élites políticas (Hassanpour, 2014). En otras palabras, los periodistas ya no son los únicos que actúan como *gatekeepers*, esto es, como filtro de la información que les llega a los ciudadanos (Margolin, Hannak y Weber, 2018).

4. CONSUMO Y CONFIANZA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN: ALGUNOS DATOS RECIENTES

Una vez presentado el marco teórico que sustenta esta investigación, pasamos a analizar desde la perspectiva de la *Agenda Setting*, y sin ánimo de ser exhaustivos, la relevancia y características de las diversas agendas en la opinión pública española, con base en diversas fuentes estadísticas. A este respecto, una primera aproximación general y cuantitativa al peso que tienen los medios de comunicación en la vida de

los españoles permite constatar que, según el *Marco general de los medios en España*, entre 1997 y 2018 los ciudadanos dedican cada vez menos tiempo a consumir medios informativos tradicionales. Así, y como recoge el cuadro 1, los 15 minutos diarios que de media se dedicaban a la prensa hace dos décadas, el año pasado se reducían a 8,3 minutos. Una evolución similar es trazable en los suplementos (de 2 minutos en 1997 a 0,5 en 2018) y las revistas (pasando de 5,7 a 1,7). En cambio, mantienen su espacio en las rutinas cotidianas de los españoles la radio y la televisión; si bien los datos de la Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (AIMC) no permiten discriminar cuántos minutos de los consumidos se dedican a contenidos informativos y no a otros formatos de entretenimiento o ficción. Internet, por su parte, presenta una tendencia alcista constante; aunque, de nuevo, no es posible distinguir de los 139,8 minutos diarios dedicados de media en 2018 cuántos corresponden a informarse (bien a través de los medios de comunicación digitales o bien a través de otras fuentes) y cuántos se dedican a otros usos posibles.

Así pues cabría aventurar que, dado que el tiempo de exposición a los medios es menguante a lo largo del tiempo, la influencia de la agenda mediática sobre la agenda pública es posiblemente cada vez menor, si bien no es posible medirla con los datos disponibles.

Otro indicador que puede reforzar la hipótesis de la decreciente influencia de la agenda mediática en la agenda pública en España es la confianza que los ciudadanos depositan en los medios de comunicación. Según un reciente informe de IPSOS Global Advisor (2019) realizado en 27 países, los ciudadanos se muestran escépticos con respecto a la información que reciben no solo de los medios tradicionales sino también de diarios *online* y plataformas digitales. En los últimos cinco años, la confianza en los medios de comunicación ha disminuido debido al aumento de las mal denominadas noticias falsas (*fake news*) y a las dudas sobre las intenciones de los medios de comunicación. A nivel mundial, un tercio (34 por ciento) dice que confía menos en los medios que hace cinco años, en comparación con el 17 por ciento que dice que confía más en ellos.

Llama la atención que precisamente los españoles se sitúan entre los que más descon-

CUADRO 1

**EVOLUCIÓN DE LA AUDIENCIA GENERAL DE LOS MEDIOS 1997-2018
CONSUMO DIARIO. MINUTOS**

	Total	Diarios	Suple- mentos	Total revistas	Revistas semanales	Revistas quincenales	Revistas mensuales	Revistas bimestrales	Radio	Televisión	Internet	Cine
1997	354,1	15,0	2,0	5,7	4,1	0,2	1,5		100,2	231,2		
1998	339,7	14,7	2,2	4,8	3,1	0,1	1,6		95,8	222,2		
1999	339,7	14,2	2,0	4,5	2,8	0,1	1,6		95,0	224,0		
2000	344,8	15,2	2,3	4,6	2,8	0,1	1,7		94,8	222,4	5,5	
2001	350,5	15,0	2,3	4,5	2,7	0,1	1,6		93,8	226,0	8,9	
2002	371,2	15,4	2,0	3,9	2,4	0,1	1,4		102,9	235,0	12,0	
2003	401,5	15,9	1,8	3,9	2,2	0,1	1,6		117,7	245,6	16,6	
2004	399,9	17,1	2,0	4,3	2,4	0,1	1,7		114,8	238,8	22,9	
2005	382,1	16,5	1,8	3,7	2,0	0,1	1,6		109,7	221,7	27,4	1,3
2006	388,1	16,8	1,6	3,1	1,6	0,1	1,4		111,6	222,1	31,8	1,1
2007	386,9	17,0	1,7	3,5	1,8	0,1	1,6		108,1	220,0	35,6	1,0
2008	394,6	17,7	1,5	3,9	2,1	0,1	1,7		104,3	224,7	41,7	0,8
2009	407,3	15,6	1,4	3,4	1,9	0,1	1,4		107,7	229,0	49,4	0,8
2010	411,6	15,2	1,2	3,4	1,9	0,1	1,4		107,1	226,8	57,2	0,7
2011	430,7	14,9	1,1	3,2	1,8	0,1	1,3		110,4	237,1	63,4	0,6
2012	447,1	13,8	1,0	2,8	1,6	0,1	1,2		114,0	242,0	72,9	0,6
2013	461,1	12,3	0,9	2,9	1,7	0,0	1,2	0,0	110,9	243,1	90,5	0,5
2014	461,6	11,0	0,8	2,7	1,5	0,1	1,1	0,0	108,3	237,8	100,3	0,7
2015	459,5	10,5	0,7	2,4	1,4	0,0	1,0	0,0	105,1	237,7	102,6	0,6
2016	447,3	9,5	0,6	2,1	1,2	0,1	0,8	0,0	103,6	223,1	107,7	0,7
2017	448,0	9,0	0,5	1,9	1,1	0,0	0,8	0,0	103,0	215,0	117,9	0,7
2018	460,1	8,3	0,5	1,7	1,0	0,0	0,7	0,0	98,8	210,3	139,8	0,7

Fuente: Marco general de los medios en España (AIMC, 2019).

fían de los medios de comunicación del mundo; únicamente en Polonia, Serbia y Hungría se manifiesta mayor recelo ante los medios. Solo el 32 por ciento de los españoles confía en los medios de comunicación *online*, el 39 por ciento en los medios convencionales y el 41 por ciento en los medios audiovisuales. A nivel mundial, el 49 por ciento confía en la televisión y la radio como fuentes fiables de noticias e información, y el 47 por ciento confía en la prensa.

Tanto en España como en el resto del mundo, el informe concluye que los medios *online* son percibidos como ligeramente menos fiables que los tradicionales (IPSOS Global Advisor, 2019). En España, en los últimos años se ha percibido una disminución de la confianza en los diarios *online* y plataformas digitales, y tres de cada diez españoles confía menos que hace cinco años.

En suma, un menor tiempo de exposición a los medios de comunicación y una menguante confianza en ellos permiten aventurar que la influencia de la agenda mediática sobre la agenda pública es también cada vez menor; hipótesis que debería corroborarse o refutarse en investigaciones empíricas.

5. RELEVANCIA DE LA AGENDA MEDIÁTICA Y NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN EN LA AGENDA PÚBLICA: PERCEPCIONES DE LOS USUARIOS DIGITALES ESPAÑOLES

Para ahondar en las percepciones que tienen los españoles sobre el trabajo que realizan los medios de comunicación recurrimos a

continuación al *Reuters Institute Digital News Report*, un estudio internacional sobre el consumo de información digital, coordinado por la Universidad de Oxford anualmente desde 2012. El informe cubre en la actualidad 38 países de Europa, América, Asia y África; y tiene como patrocinador y socio académico en España a la Universidad de Navarra. Para la edición de 2019, la compañía *YouGov* realizó en cada país una encuesta *online* entre el 17 de enero y el 21 de febrero de 2019. En el caso español, la muestra son 2.005 usuarios digitales adultos, que han consumido noticias en el último mes, representativos de la población conectada según criterios sociodemográficos y geográficos. Los datos fueron ponderados de acuerdo con los censos oficiales y las cifras aceptadas mayoritariamente por la industria para edad, sexo, región, lectura de prensa y nivel educativo, con el fin de reflejar la población española.

El cuestionario *online* abarca un amplio y variado rango de preguntas sobre el consumo de noticias, cuyos principales hallazgos son presentados anualmente a través de un informe de libre acceso en www.digitalnewsreport.es (Vara-Miguel *et al.*, 2019). Los autores de este

artículo han examinado las preguntas relacionadas, por un lado, con la percepción de los usuarios sobre la agenda mediática y, por otro, con su propia participación digital (en lo que cabría identificar como nuevas formas de contribuir a la agenda pública, como señalábamos en el epígrafe precedente).

Con relación al primer tema, la encuesta anuncia al participante lo siguiente: “Vamos a preguntarle si opina que los medios de noticias de su país hacen un buen trabajo o no”. Y a continuación le pide que indique en qué medida está de acuerdo con una serie de frases. Para el objeto de esta investigación, la más interesante es “No considero relevantes los temas que eligen los medios de noticias”, pues en su propia formulación hace referencia a la agenda mediática. Como muestra el cuadro 2, la mayoría de los encuestados, en proporción similar entre hombres y mujeres, sí percibe como relevante la agenda mediática. Desde un punto de vista negativo, la falta de relevancia es mayor entre los jóvenes (un 30 por ciento de los usuarios de entre 18 y 24 años está total o parcialmente de acuerdo con la frase, frente al 23 por ciento de los participantes mayores de 55 años) y entre los encuestados que

CUADRO 2

NO CONSIDERO RELEVANTES LOS TEMAS QUE ELIGEN LOS MEDIOS DE NOTICIAS (PORCENTAJE)

	Género		Edad					Nivel de estudios			Orientación política			
	Hombre	Mujer	18-24	25-34	35-44	45-54	55+	Bajos	Medio	Alto	Masters/ Doctorado	Izquierda	Centro	Derecha
Totalmente en desacuerdo	9	10	9	9	8	11	9	12	9	7	7	11	9	11
Parcialmente en desacuerdo	24	24	23	22	22	23	26	21	23	28	29	23	27	27
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	42	43	37	40	44	45	43	43	45	40	38	42	41	32
Parcialmente de acuerdo	18	18	23	18	21	15	18	17	19	21	21	19	20	19
Totalmente de acuerdo	6	6	7	10	5	6	5	7	4	5	5	6	3	11

Base: n=2005.

Fuente: Elaboración propia a partir del *Digital News Report España (2019)*.

se autopoicionan ideológicamente en la derecha (un 30 por ciento no considera relevantes los temas escogidos por los medios, en contraste con el 25 por ciento de los usuarios de izquierda y el 23 por ciento de los que se ubican en el centro del espectro ideológico).

Además de la selección de temáticas de los eventos noticiosos, la cobertura informativa también se manifiesta en el modo en que son enfocados los acontecimientos (Rodríguez-Castromil y Rodríguez Díaz, 2011), tal como veíamos al explicar el segundo nivel de *Agenda Setting*. Por eso, es relevante calibrar si el marco interpretativo que ofrecen los periodistas está marcado por un tono excesivamente negativo; pues esto podría conllevar, a la postre, que los ciudadanos tomen distancia de la agenda mediática, por hastío emocional (Serrano-Puche, 2018). A este respecto, y como muestra el cuadro 3, ante la frase “Los medios de noticias suelen adoptar puntos de vista demasiado negativos de los acontecimientos” un 36 por ciento de los encuestados está total o parcialmente de acuerdo con dicha afirmación, frente al 15 por ciento que no la comparten. La percepción de que la negatividad impera

en los enfoques noticiosos está más extendida entre los usuarios que tienen como orientación política la derecha (donde alcanza el 41 por ciento, que es 5 puntos mayor que los usuarios de izquierda que están total o parcialmente de acuerdo con la frase sometida a valoración). También dicha percepción es mayor entre aquellos con mayor nivel de estudios (40 por ciento) que en los usuarios con nivel de estudios bajos (33 por ciento).

Junto a la agenda mediática y la agenda pública (sobre la que hablaremos más adelante), en la opinión pública entra en juego una tercera agenda: la política, que también intenta colocar de modo preeminente sus temas en la conversación pública (Chavero *et al.*, 2013). Por eso, es importante que las empresas mediáticas cumplan una labor de vigilancia de las instituciones (tanto políticas como de los agentes económicos), en lo que tradicionalmente se ha llamado la función de perro guardián (Martínez-Albertos, 1994). Según recoge el cuadro 4, un 39 por ciento de los participantes está total o parcialmente de acuerdo con que “Los medios de noticias supervisan y analizan a personas y empresas poderosas”. Esta valoración positiva del trabajo

CUADRO 3

LOS MEDIOS DE NOTICIAS SUELEN ADOPTAR PUNTOS DE VISTA DEMASIADO NEGATIVOS DE LOS ACONTECIMIENTOS (PORCENTAJE)

	Total	Género		Edad					Nivel de estudios			Orientación política			
		Hombre	Mujer	18-24	25-34	35-44	45-54	55+	Bajos	Medio	Alto	Masters/ Doctorado	Izquierda	Centro	Derecha
Totalmente en desacuerdo	4	5	3	6	6	5	3	3	6	3	3	2	6	3	5
Parcialmente en desacuerdo	11	11	12	17	11	10	12	11	13	11	9	10	12	12	10
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	49	49	48	43	48	51	49	49	49	46	50	48	46	49	43
Parcialmente de acuerdo	27	25	29	25	24	26	27	30	23	30	31	32	27	30	25
Totalmente de acuerdo	9	9	8	10	11	7	10	7	10	9	7	8	9	5	16

Base: n=2005.

Fuente: Elaboración propia a partir del *Digital News Report España (2019)*.

CUADRO 4

LOS MEDIOS DE NOTICIAS SUPERVISAN Y ANALIZAN A PERSONAS Y EMPRESAS (PORCENTAJE)

	Total	Género		Edad					Nivel de estudios			Orientación política			
		Hombre	Mujer	18-24	25-34	35-44	45-54	55+	Bajos	Medio	Alto	Masters/ Doctorado	Izquierda	Centro	Derecha
Totalmente en desacuerdo	6	7	5	7	4	8	6	5	7	5	5	5	6	5	8
Parcialmente en desacuerdo	11	12	9	13	14	10	10	9	10	10	11	11	11	11	10
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	44	40	47	40	44	43	44	45	46	41	42	42	42	43	40
Parcialmente de acuerdo	30	31	30	28	28	32	31	31	26	34	34	34	31	32	30
Totalmente de acuerdo	9	10	9	11	11	7	9	10	10	9	8	8	10	9	13

Base: n=2005.

Fuente: Elaboración propia a partir del *Digital News Report España (2019)*.

desempeñado por los medios aumenta ligeramente con la edad de los encuestados (del 39 por ciento que tiene entre los usuarios de 18 a 44 años sube al 41 por ciento en los mayores de 55) y con su nivel de estudios (entre el 36 por ciento del nivel de estudios bajos y el 42 por ciento de aquellos que han cursado un máster u ostentan un doctorado).

El espacio público digital, ya sea a través de las redes sociales, los blogs u otros foros, permite a los ciudadanos participar en la opinión pública de diversas maneras, que se compaginan con otras vías tradicionales. Aunque, como hemos visto anteriormente, no hay consenso entre los académicos sobre si esto forma parte de la agenda pública o no, lo cierto es que a través de ellas es posible vislumbrar qué temas son predominantes entre la ciudadanía y cuál es el clima de opinión sobre ellos.

Según el *Digital News Report España (2019)*, un 33 por ciento de los encuestados comparte noticias a través de aplicaciones como Whatsapp y un 30 por ciento lo hace en las redes sociales. En estas, también es habitual

(27 por ciento) darle a “me gusta” o marcar como favorita una información determinada (en mayor medida entre las mujeres que entre los hombres: 30 por ciento frente a 23 por ciento) o comentar las noticias (un 23 por ciento de los usuarios dice hacerlo con frecuencia semanal). Algo menos habitual (18 por ciento) es votar en una encuesta por Internet, ya sea de un sitio web de noticias o una red social. Por último, otras actividades que requieren un mayor esfuerzo y compromiso por parte de los usuarios tienen un peso bastante menor, como participar en una campaña o grupo basados en algo que haya aparecido en las noticias (6 por ciento en términos globales, con un repunte entre los encuestados de izquierda, donde sube al 8 por ciento), o escribir un blog sobre una noticia o un tema político (4 por ciento de promedio, alcanzando el 6 por ciento de nuevo entre aquellos autopoisionados en la izquierda). Con todo, la actividad más frecuente es precisamente hablar con amigos y compañeros de trabajo sobre una noticia cara a cara (40 por ciento), lo que supone una constatación de la influencia de la agenda mediática en la agenda pública.

CUADRO 5

DURANTE UNA SEMANA CUALQUIERA, ¿DE CUÁLES DE LAS SIGUIENTES FORMAS COMPARTE LA COBERTURA INFORMATIVA O PARTICIPA EN ELLA? (PORCENTAJE)

	Total	Género		Edad					Orientación política		
		Hombre	Mujer	18-24	25-34	35-44	45-54	55+	Izquierda	Centro	Derecha
Compartir una noticia a través de una red social	30	29	32	26	24	32	33	31	34	28	38
Compartir una noticia por correo electrónico	15	16	13	8	9	10	15	21	14	16	18
Evaluar una noticia, darle a "me gusta" o marcarla como favorita	27	23	30	22	22	27	32	26	30	27	27
Comentar una noticia en una red social	23	21	25	14	23	24	26	23	27	21	27
Comentar una noticia en un sitio web de noticias	9	11	7	7	6	10	10	9	11	8	12
Escribir un blog sobre una noticia o un tema político	4	6	3	7	4	6	4	4	6	5	3
Publicar o enviar una foto o vídeo relacionados con las noticias a través de una red social	15	15	16	15	15	16	17	14	18	13	21
Publicar o enviar una foto o vídeo a través de un sitio web de noticias/medio informativo	8	10	7	12	10	11	8	6	9	7	13
Votar en una encuesta por Internet de un sitio web de noticias o una red social	18	18	17	16	15	14	18	21	21	18	23
Participar en una campaña o grupo basados en algo aparecido en las noticias	6	7	4	7	6	7	4	5	8	5	5
Hablar con amigos y compañeros de trabajo sobre una noticia a través de Internet (p. ej., por correo electrónico, en las redes sociales, aplicación de mensajería)	25	24	27	27	26	26	27	24	30	26	24
Hablar con amigos y compañeros de trabajo sobre una noticia (cara a cara)	40	35	44	36	38	43	45	36	41	42	37
Compartir una noticia a través de mensajería instantánea (p. ej., WhatsApp, Facebook Messenger)	33	30	36	26	30	30	34	37	35	35	36
Ninguna de los anteriores	17	18	16	10	10	18	17	21	14	15	14

Base: n=2005.

Fuente: Elaboración propia a partir del *Digital News Report España (2019)*.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

Una de las teorías más asentadas desde finales del siglo pasado sobre la influencia de los medios de comunicación en la forma-

ción de la opinión pública es la denominada *Agenda Setting*, que básicamente defiende que la agenda mediática, conformada por las noticias que difunden los medios de comunicación y a las que confieren mayor o menor relevancia, influye en la agenda pública, es decir, en aquellos temas que preocupan y/o centran las conversaciones de los ciudadanos.

La irrupción y popularización de Internet, en especial de las redes sociales, obliga a replantearse o actualizar la teoría de la *Agenda Setting* en su relación con la opinión pública. Aunque hay abundantes investigaciones al respecto, no hay consenso en torno a la cuestión de si los nuevos medios forman parte de la agenda pública, si disputan su agenda con los medios tradicionales o si replican la agenda de estos. Tampoco hay hallazgos concluyentes sobre si las redes sociales tienen la capacidad de crear o marcar agenda en la opinión pública.

Con todo, y como ha quedado señalado en las páginas precedentes, podría aventurarse que la influencia de la agenda mediática sobre la agenda pública en España es cada vez menor, dado que se reduce año tras año el tiempo de exposición a los medios de comunicación y además crece la desconfianza de los españoles en dichos medios (tanto en los tradicionales como en los diarios *online* o plataformas digitales).

Sin embargo, conviene mantener cierta cautela en esta plausible hipótesis antes los resultados del *Reuters Institute Digital News Report* presentados en este artículo. Según esta encuesta, los españoles sí perciben como relevante la agenda mediática; si bien es cierto que se advierten diferencias en función del autopsicionamiento ideológico, siendo mayor el aprecio hacia los medios entre los usuarios digitales que se consideran de izquierdas. También se constata el peso actual de la agenda mediática en la agenda pública en que cuatro de cada diez encuestados declaró que había hablado cara a cara sobre una noticia con amigos y compañeros de trabajo en la semana anterior al trabajo de campo. Además, se comprueba que sigue existiendo una valoración positiva del trabajo desempeñado por los medios de comunicación, que aumenta ligeramente con la edad de los encuestados y con su nivel de estudios. Sin embargo, los españoles creen que los medios de comunicación suelen adoptar puntos de vista demasiados negativos de los acontecimientos. Y esta percepción de que la negatividad impera en los enfoques noticiosos está más extendida entre los usuarios de derechas.

En definitiva, una aproximación desde la perspectiva de la teoría de *Agenda Setting* permite caracterizar a los diversos actores que intervienen en la conformación de la opinión pública, a través de sus respectivos reperto-

rios de temas prioritarios. No obstante, y como apuntábamos al inicio de este artículo, sigue siendo un objeto de estudio difícil de abordar y en continua evolución, aún más si cabe en el complejo panorama mediático contemporáneo. La búsqueda de este Proteo que es la opinión pública sigue abierta.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO-MUÑOZ, L. y CASERO-RIPOLLÉS, A. (2018). Political agenda on Twitter during the 2016 Spanish elections: issues, strategies, and users' responses. *Communication & Society*, 31(3), pp. 7-23.

ARUGUETE, N. (2017a). Agenda setting y framing: un debate teórico inconcluso. *Más Poder Local*, 30(1), pp. 36-42.

— (2017b). The agenda setting hypothesis in the new media environment. *Comunicación y sociedad*, 28, pp. 35-58.

ARTWICK, C. (2012). Body found on Twitter: The role of alternative sources in social media agenda setting. International Communication Association Conference. Phoenix: *International Communication Association*, pp. 1-29.

CARRILLO, E., TAMAYO, M. y NUÑO, L. (2013). *La formación de la agenda pública. Análisis comparado de las demandas de hombres y mujeres hacia el sistema político en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

CHADWICK, A. (2013). *The hybrid media system: politics and power*. Nueva York: Oxford University Press.

CHAKRAVARTY, P. y ROY, S. (2013). Media Pluralism Redux: Towards New Frameworks of Comparative Media Studies 'Beyond the West'. *Political Communication*, 30(3), pp. 349-370. Doi: 10/cvhr.

CHAVERO, P., GONZÁLEZ, J. J., BOUZA, F., CASTROMIL, A. y RODRÍGUEZ DÍAZ, R. (2013). La mediatización de la agenda política: la discusión del pacto social como conflicto de agendas, 2009-2011. *Revista Latina de Comunicación Social*, 68.

COHEN, B. (1963). *The Press and Foreign Policy*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

COLEMAN, B. R. y MCCOMBS, M. (2007). The Young and Agenda-less? Exploring Age-related Differences in Agenda Setting on the Youngest Generation, Baby Boomers, and the Civic Generation. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 84(3), pp. 495-508.

FREUND, K. (2012). WikiLeaks: News in the Networked Era by Beckett, Charlie with Ball, James. *Media International Australia Incorporating Culture and Policy*, 145, pp. 159-160. Doi: 10/c3zq.

GHANEM, S. (1997). Filling in the Tapestry: The Second Level of Agenda Setting. En M. MCCOMBS, D. SHAW y D. WEAVER (Eds), *Communication and Democracy*. Nueva Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

HASSANPOUR, N. (2014). Media Disruption and Revolutionary Unrest: Evidence From Mubarak's Quasi-Experiment. *Political Communication*, 31(1), pp. 1-24. Doi: 10/cvmx.

HJARVARD, S. (2016). Mediatización: reencontrando el análisis de los efectos de los medios. *Inmediaciones de la Comunicación*, 11, pp. 33-56.

IPSOS GLOBAL ADVISOR (2019). *Trust in the Media* (extraído el 17 de julio de 2019 de: https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-07/global_advisor_trust_in_media_global_slides_18jun2019_002.pdf).

JASPERSON, A., SHAH, D., WATTS, M., FABER, R. y FAN, D. (1998). Framing and the public agenda: Media effects on the importance of the federal budget deficit. *Political Communication*, 15(2), pp. 205-224. Doi: 10.1080/10584609809342366

JOVÉ, M. (2011). *Influentials: localizando líderes de opinión en "El Confidencial"*. Pamplona: Eunate.

KEY, V. O. (1961). *Public Opinion and American Democracy*. Nueva York: Alfred A. Knopf.

LAZARSFELD, P. F., BERELSON, B. y GAUDET, H. (1948). *The People's Choice: How the Voter*

Makes Up his Mind in a Presidential Campaign. Nueva York: Columbia University Press.

LIPPMANN, W. (1922). *Public opinion*. Nueva York: Macmillan.

LÓPEZ-ESCOBAR, E., LLAMAS, J. P. y REY, F. (1996a). La agenda entre los medios: primero y segundo nivel. *Comunicación y Sociedad*, 9, pp. 67-89.

— (1996b). La imagen de los candidatos: el segundo nivel de la agenda-setting. *Comunicación y Sociedad*, 9, pp. 39-65.

MARGOLIN, D. B., HANNAK, A. y WEBER, I. (2018). Political Fact-Checking on Twitter: When Do Corrections Have an Effect? *Political Communication*, 35(2), pp. 196-219. Doi: 10/cv28.

MARTÍNEZ ALBERTOS, J. L. (1994). La tesis del perro-guardián: revisión de una teoría clásica. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, (1), pp. 13-25.

MCCOMBS, M. (1976). Elaborating the agenda setting influence of mass media. *Bulletin of the Institute for Communication Research*, 7. Tokio: Keio University.

—(1992). Explorers and Surveyors: Expanding Strategies for Agenda-Setting Research. *Journalism Quarterly*, 69(4), pp. 813-824.

MCCOMBS, M. y EVATT, D. (1995). Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda-setting. *Comunicación y Sociedad*, 8(1), pp. 7-32.

MCCOMBS, M. y SHAW, D. (1972). The Agenda-Setting Function of the Mass Media. *Public Opinion Quarterly*, 36, pp. 176-187.

— (1977). *The Emergence of American Political Issues*. St. Paul: West.

NISBET, E. C. y MYERS, T. A. (2010). Challenging the State: Transnational TV and Political Identity in the Middle East. *Political Communication*, 27(4), pp. 347-366. Doi: 10/dvb6z7.

NOELLE-NEUMANN, E. (1995). *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Barcelona: Paidós.

ONCKEN, H. (1914). *Historisch-politische Aufsätze und Reden*, 1. Munich/Berlin: Oldenbourg.

PALAU, A. M. y DAVESA, F. (2013). El impacto de la cobertura mediática de la corrupción en la opinión pública española. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 144, pp. 97-126.

PARMELEE, J. y BICHARD, S. (2012). *Politics and the Twitter Revolution: How Tweets Influence the Relationship between Political Leaders and the Public*. Lanham: Lexington Books.

PRICE, V. (1994). *La opinión pública. Esfera pública y comunicación*. Barcelona: Paidós.

RIDOUT, T. N. (2011). The Obama Victory How Media Money and Message Shaped the 2008 Election by Kate Kenski Bruce W Hardy and Kathleen Hall Jamieson. *Political Communication*, 28(2), pp. 250-252. Doi: 10/b4mv7s.

ROBERTS, M. S., WANTA, W. y DZWO, T. H. (2002). Agenda Setting and Issue Salience Online. *Communication Research*, 29(4), pp. 452-465. Doi: 10.1177/0093650202029004004.

RODRÍGUEZ DÍAZ, R. (2006). La evolución de la inmigración en la agenda pública española. *Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España. Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*. Santander, 21 al 23 de septiembre de 2006, pp. 160-171.

RODRÍGUEZ-CASTROMIL, A. y RODRÍGUEZ DÍAZ, R. (2011). Terrorismo con y sin tregua: políticos, ciudadanos y medios de comunicación. *Telos*, 87, pp. 47-56.

RUBIO GARCÍA, R. (2014). Twitter y la teoría de la Agenda Setting: mensajes de la opinión pública digital. *Estudios sobre el Mensaje Periódico*, 20(1), pp. 249-264.

SÁDABA, T. (2008). *Framing: el encuadre de las noticias. El binomio terrorismo-medios*. Buenos Aires: La Crujía.

SÁDABA, T. y RODRÍGUEZ-VIRGILI, J. (2007). La construcción de la agenda de los medios. El debate del Estatut en la prensa española. *Ambitos: Revista internacional de comunicación*, 16, pp. 187-211.

SCHUEFELE, D. (2000). Agenda-Setting, Priming, and Framing Revisited: another look at cognitive effects of political communication. *Mass Communication and Society*, 3(2-3), pp. 297-316.

SCHULTZ, B. y SHEFFER, M. L. (2010). An exploratory study of how Twitter is affecting sports journalism. *International Journal of Sport Communication*, 3, pp. 226-239.

SERRANO-PUCHE, J. (2018). "Las noticias me deprimen": Razones de los usuarios digitales españoles para evitar las noticias. En J. MUÑOZ JIMÉNEZ, S. MARTÍNEZ MARTÍNEZ y B. PEÑA ACUÑA (Coords.). *La realidad audiovisual como nuevo vehículo de comunicación*. Barcelona: Gedisa, pp. 463-475.

TAMAYO, M. y CARRILLO, E. (2004). La Agenda Pública en España. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, 38, pp. 35-59.

THORNDYKE, J. (2012). *The Role of Agenda Setting in Social Media: A Look at the Relationship Between Twitter and the Mass Media's Agenda*. Vasa, Carolina del Norte.

TUCHMAN, G. (1978). *Making News*. Nueva York: Free Press.

VARA-MIGUEL, A., NEGREDO, S., AMOEDO, A. y MORENO, E. (2019). *Digital News Report España 2019*. Disponible en: www.digitalnewsreport.es

VARGO, C. J., GUO, L., MCCOMBS, M. y SHAW, D. L. (2014). Network Issue Agendas on Twitter During the 2012 U.S. Presidential Election. *Journal of Communication*, 64(2), pp. 296-316. Doi: 10/f5x3hd.