

## Adelanto del último libro de Maxwell McCombs: Lo que el público necesita saber

La teoría de agenda-setting sigue en la primera línea de los estudios sobre los medios de comunicación. Las investigaciones con que McCombs y Shaw probaron -por primera vez a fines de los 60 en EE.UU.- que los medios son capaces de fijar la agenda del público se han replicado en gran parte del mundo. No sólo ha quedado claro el poder del periodismo en decirnos sobre qué temas pensar. En un segundo nivel, los medios también nos dicen cómo pensar sobre esos temas. De ahí la importancia de la interrogante que plantea McCombs en este artículo: «¿Es la agenda de los medios un esfuerzo válido para proveer al público de lo que éste realmente necesita saber?» Los bajos niveles de audiencia y lectoría de noticiarios y diarios parecen decir que no lo es. Para evitar esto -y hacer que el capital informativo sea más rentable para el público- el autor defiende un periodismo que privilegie la utilidad cívica en su agenda.<sup>1</sup>

### Maxwell McCombs

Doctor en Comunicación por la Universidad de Stanford; Jesse H. Jones Centennial Chair in Communications de la Universidad de Austin, Texas; profesor de la Facultad de Comunicaciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

[\[maxmcombs@mail.utexas.edu\]](mailto:maxmcombs@mail.utexas.edu)

La frase «lo que el público necesita saber» es prominente en la retórica del periodismo. ¿Será que los criterios tradicionales de lo noticioso -una lista que todos pueden recitar- realmente especifican los tipos de información que los individuos necesitan saber para actuar como ciudadanos? ¿Cuántas de las noticias diariamente producidas por su periódico o noticiario de televisión favoritos tienen algún valor práctico para el ciudadano común y corriente? ¿O será que la frase «lo que el público necesita saber» es sólo una racionalización, una defensa reflexiva de las rutinas y tradiciones que gobiernan la forma en que el periodismo lleva a cabo su negocio diario?

Hay muchos más temas compitiendo por atención que los que cualquier organización noticiosa puede abarcar y muchos temas públicos son demasiado complejos para una simple aproximación taquigráfica del reporte. Se deben tomar decisiones difíciles respecto de qué historias cubrir y cómo escribirlas. ¿Se guían realmente los periodistas por un sentido de «lo que el público necesita saber» crítico y aguzado? Mire las historias de la portada del diario de hoy y revise las notas que encabezan el noticiario televisivo. ¿Cómo puede usar esta información un ciudadano ordinario? ¿Son los medios noticiosos comunicadores públicos efectivos?

George Bernard Shaw comentó una vez que toda profesión es una conspiración contra el público. Se refería a que cada profesión, como el derecho o el periodismo, crea normas básicas y tradiciones para gobernar su comportamiento con mínima consideración explícita de las necesidades o conveniencia del público al que la profesión aparentemente sirve. Los periodistas sobresalientes rara vez reflexionan sobre sus decisiones profesionales respecto de qué temas incluir en las noticias del día y cómo encuadrar<sup>3</sup> esos temas, o sea, sobre el conjunto de decisiones que definen la agenda diaria de noticias que se ofrece al público. James Fallows, por ejemplo, escribió el libro *Breaking the News: How the Media Undermine Democracy*.<sup>4</sup> Otro ejemplo es el del productor ejecutivo de *Nightline*, Tom Bettag, quien preguntó una vez en un minuto de duda: «¿Quiénes somos para creer que debemos fijar la agenda para la nación? ¿Qué nos hizo algún grado más inteligente que el tipo de al lado?»<sup>5</sup>

Antes de pasar a los aspectos inmediatos de estas preguntas sobre la calidad de la agenda de los medios, hemos de considerar en cierto detalle aquella poderosa frase referida al rol de los medios: «fijar una agenda para la nación».

### El rol de agenda-setting de los medios informativos

El poder de los medios informativos para fijar la agenda de la nación, de modo de concentrar la atención pública en unos pocos hechos clave, es una influencia inmensa y bien documentada. La gente no sólo adquiere información fáctica sobre

los asuntos públicos de parte de la prensa; los lectores y televidentes también aprenden cuánta importancia atribuir a cada tópico de acuerdo con el énfasis que se le dio en las noticias. Los diarios proveen una multitud de pistas sobre la prominencia temática<sup>6</sup> de las noticias del día, como cuál es el artículo principal en la página uno, qué cosas se despliegan en primera plana, qué lleva titulares grandes, etc. Las noticias de televisión también ofrecen numerosas pistas sobre prominencia; hay una nota que abre el noticiario, se le asigna una duración a cada historia, etc. Estas pistas, que se repiten día tras día, comunican la importancia de cada tema. En otras palabras, los medios informativos fijan la agenda de tal modo que el público pone atención a unas pocas cuestiones en torno a las cuales se forma la opinión pública. Los principales bosquejos de esta influencia fueron esbozados por Walter Lippmann en su clásico libro de 1922, *Public Opinion*, que empezaba con un capítulo titulado «The World Outside and the Pictures in Our Heads» [El mundo afuera y las imágenes en nuestras mentes]. Como Lippmann señalaba allí, los medios informativos son una fuente fundamental de las imágenes que hay en nuestras mentes sobre el mundo de los asuntos públicos, un mundo que para la mayoría de los ciudadanos está «fuera de alcance, fuera de la vista, fuera de la mente». <sup>7</sup> Lo que sabemos del mundo se basa sobre todo en lo que los medios deciden decirnos. Más específicamente, el resultado de esta visión mediada del mundo es que elementos sobresalientes de la agenda de los medios se vuelven sobresalientes en la mente pública.

Los científicos sociales que han examinado la influencia de agenda-setting de los medios informativos en el público, generalmente se han concentrado en asuntos públicos. La agenda de una organización de noticias corresponde a su patrón de cobertura de los asuntos públicos en un determinado período de tiempo (una semana, un mes, un año). A lo largo del período, cualquiera sea éste, se enfatizan unos pocos temas, otros reciben poca cobertura y muchos son mencionados rara vez o nunca. Se debe tomar en cuenta que el uso aquí del término «agenda» es puramente descriptivo. No hay implicación peyorativa alguna en el sentido de que una organización de noticias «tenga una agenda» que defienda como meta inexorable. La agenda que presentan los medios al público resulta de innumerables decisiones diarias que hacen muchos periodistas distintos y sus supervisores respecto de las noticias del momento.

La agenda pública -donde se concentra la atención del público- puede ser examinada en encuestas de opinión pública a través de la pregunta ampliamente usada por Gallup: «¿Cuál es el problema más importante que enfrenta este país hoy?» Las respuestas del público norteamericano a esta pregunta a lo largo de la última mitad de siglo configuran un retrato fascinante de nuestra historia política y cívica.

Los análisis de la agenda de los medios en las semanas que preceden a uno o a una serie de estos sondeos de opinión pública producen evidencia significativa del rol de agenda-setting de los medios informativos. Cuando se le pidió a los votantes de Chapel Hill, North Carolina, que señalaran las cuestiones del día -en lo que fue el primer estudio empírico de esta influencia de agenda-setting- sus respuestas reflejaron de cerca el patrón de cobertura noticiosa del mes anterior en el conjunto de diarios, noticiarios de televisión, y revistas de noticias a los que tenían acceso. <sup>8</sup> Desde ese estudio inicial hecho durante la elección presidencial de 1968, cientos de otras investigaciones publicadas en todo el mundo han documentado este efecto de los medios informativos.

Para resumir la magnitud de esta influencia -y para facilitar las comparaciones de un escenario a otro- los científicos sociales frecuentemente calculan la correlación entre el ranking de cuestiones en la agenda de los medios y el ranking otorgado a esas mismas cuestiones en la agenda pública subsiguiente. Esta medida cuantitativa provee un grado de precisión substancial para nuestras comparaciones, de modo muy similar a como la precisión de los números de un termómetro es mejor que simplemente decir que hoy el día parece estar más fresco que ayer. El rango de resultados posibles de esta correlación estadística va desde una máxima de +1 (concordancia perfecta entre los medios y el público en el ranking de cuestiones), pasando por un 0 (ninguna concordancia en dicha ordenación jerárquica), hasta un mínimo de -1 (relación inversa perfecta entre los ranking de ambas agendas). La amplia mayoría de las comparaciones entre la jerarquización de temas en la agenda de los medios -medida del énfasis relativo dado por los medios a estos temas- y

cómo el público los ordena en importancia entrega correlaciones de +0,5 o más.<sup>9</sup> Ése es un nivel considerable de influencia.

El estudio inicial de la influencia de agenda-setting de los medios informativos en Chapel Hill examinó un mes durante la elección presidencial de 1968. Otros estudios han examinado períodos de tiempo mucho mayores y han encontrado similar evidencia de fuertes efectos de agenda-setting en el público. Una mirada a toda la década de 1960 dio cuenta de una correlación sustantiva (+0,78) entre los patrones de cobertura de las revistas informativas y las tendencias de opinión pública reflejadas en las respuestas a la pregunta de Gallup sobre el problema más importante que enfrenta el país.<sup>10</sup> La observación del caso específico de los derechos civiles a lo largo de un período crucial de 23 años, de 1954 a 1976, dio cuenta de una coincidencia similar (+0,71) entre la preocupación del público respecto de este tema y el patrón de altos y bajos en la portada del New York Times durante cada mes precedente.<sup>11</sup> Un análisis parecido respecto de 11 temas individuales dio una correlación mediana de +0,45 en la comparación de las encuestas Gallup con una amplia muestra de diarios, noticiarios de televisión y revistas informativas en la década de 1980. Todas las comparaciones fueron positivas, salvo por el tema 'moralidad', discutido rara vez en los medios.<sup>12</sup>

Los efectos de agenda-setting no se limitan a las noticias nacionales. En Louisville, una comparación de la preocupación pública respecto de ocho cuestiones locales tratadas en el Louisville Times a lo largo de ocho años también dio cuenta de una coincidencia importante (+0,65).<sup>13</sup> Los medios informativos tienen una influencia sustantiva en el contenido de la agenda pública y la frase «fijar la agenda» ha pasado a ser lugar común en las discusiones sobre periodismo y opinión pública.

### **Influenciar las imágenes en nuestra mente**

La influencia de agenda-setting de los medios informativos no se restringe a la etapa inicial de enfocar la atención pública en un tema particular. Los medios también afectan el paso siguiente en el proceso comunicativo: la forma en que entendemos los temas que aparecen en las noticias y la perspectiva con que lo hacemos. Si uno piensa en la agenda en términos abstractos, es clarísima la posibilidad de una visión más amplia de la influencia de los medios en la opinión pública. En términos abstractos, los ítems que definen la agenda son objetos. Para todas las agendas que hemos discutido, los objetos son materias públicas, pero podrían ser otros ítems o temas, como la agenda de los candidatos políticos durante las primarias presidenciales. Los objetos son cosas en las que se concentra la atención de los medios y del público.

A su vez, cada objeto tiene numerosos atributos, que son aquellas características y rasgos que lo describen. Para cada objeto hay una agenda de atributos ya que cuando los medios y el público piensan y hablan acerca de un objeto enfatizan algunos de sus atributos, ponen menos atención en otros y nula atención en muchos más. Esta agenda de atributos es otro aspecto del rol de agenda-setting de los medios informativos.

Tomando prestada la frase «las imágenes en nuestras mentes», de Walter Lippmann, la agenda de temas u otros objetos que presentan los medios influye en definir de qué se tratan las imágenes que hay en nuestra mente. La agenda de atributos que se presenta para cada uno de estos temas, figuras públicas u otros objetos, afecta, literalmente, las imágenes mismas que tenemos en la mente.

Las imágenes que tiene el público respecto de los candidatos políticos y otras figuras públicas son los ejemplos más obvios de la agenda-setting de atributos que ejercen los medios informativos. Durante las primarias para la elección presidencial de 1976, a principios de febrero ya había una considerable correspondencia (+0,64) entre las descripciones que los votantes demócratas de la zona norte del estado de Nueva York hacían de los contendientes de su partido y la presentación de éstos en los medios. A finales de marzo, el calce había subido a +0,83. Los votantes no sólo aprendieron la agenda de atributos a través de los medios; mediante exposición adicional a los medios, aprendieron aún más.<sup>14</sup>

En la competencia nacional de ese año entre el presidente en funciones, Jerry Ford, y el contendor, Jimmy Carter, la mediana de la correlación entre la agenda de atributos del Chicago Tribune y las imágenes que tenían de estos dos hombres los votantes del área de Chicago fue de +0,70 a lo largo de todo el año electoral.<sup>15</sup> En política local, las imágenes que tenían los votantes respecto de dos candidatos a alcalde en Victoria, Texas, en los 90 también coincidía significativamente con las descripciones de su periódico local (+0,60).<sup>16</sup> Existen muchos otros ejemplos.

También hay ejemplos de agenda-setting de atributos para asuntos públicos. Los aspectos que seleccionan y en los que ponen su atención los medios afectan la percepción que tiene el público respecto de estos asuntos. En una materia amplia y recurrente, como la economía, un conjunto particular de atributos consiste en las causas percibidas y soluciones propuestas para las dificultades económicas específicas del momento. Entre el público general de Minneapolis, la correspondencia entre la agenda de aspectos económicos del Minneapolis Tribune y la imagen de la economía en el público era alta (+0,81). Otro conjunto de atributos consiste en los múltiples argumentos a favor y en contra las propuestas de solución para estas cuestiones económicas. En Minneapolis, el grado de correspondencia entre las agendas de los medios y del público fue menor, pero todavía considerable (+0,68). La discusión sobre economía en las noticias tuvo una influencia importante en cómo pensaba el público sobre este tema.<sup>17</sup>

En un escenario muy distinto, un tema medioambiental local en el medio oeste norteamericano, hubo una correspondencia similarmente fuerte (+0,71) entre las imágenes en la mente de las personas y la cobertura del diario local respecto de seis aspectos de un proyecto para desarrollar un gran lago artificial en la zona central de Indiana.<sup>18</sup> Qué aspectos de un tema se cubren en las noticias -y el énfasis relativo de esta variedad de aspectos de un tema- hace una diferencia considerable en cómo la gente ve el tema. A partir del patrón general de cobertura noticiosa, el público aprende cuáles son las cuestiones que los periodistas consideran las más importantes y quiénes son las figuras prominentes del día. A partir de los detalles de esta cobertura -la agenda de atributos presentada por los medios informativos- el público forma sus imágenes y perspectiva sobre estas cuestiones y figuras públicas.

Influenciar dónde se concentra la atención pública es un rol poderoso, pero es prácticamente indiscutible que influenciar la agenda de atributos respecto de un tema o figura política es el epitome del poder político. Determinar el modo en que se encuadra un asunto -establecer las normas básicas para su deliberación, si se quiere- puede afectar significativamente el desenlace final. Durante el primer año de la presidencia de George W. Bush, la aparición de cuentas eléctricas en alza y esporádicos cortes de energía en California, combinada con el aumento en los precios de la gasolina y del gas natural en todo el país, impulsó fácilmente el tema energético en la agenda nacional. Pero más allá de este tipo de efectos dramáticos en la atención pública, ¿cómo encuadrar la cuestión energética? Para la administración Bush, el encuadre prioritario era la necesidad de producir más petróleo, gas natural y carbón para enfrentar las necesidades energéticas de la nación. Encuadrar el tema en términos de conservación de energía fue minimizado por Washington, pero no por numerosas otras voces a lo largo del país. El modo de encuadrar el asunto pasó a ser una cuestión en sí mismo.

Aquí hay obvias repercusiones para las normas de exactitud, equilibrio e imparcialidad consagradas en el periodismo. La tradicional narrativización del conflicto -la escuela periodística del «él dijo, ella dijo»- que yuxtapuso la posición gubernamental con la de la oposición conservadora resultaba burdamente inadecuada para reportear esta situación. En un asunto complejo como la energía, hay muchos, muchos aspectos que deben considerarse, lo que equivale a decir que potencialmente hay una extensa agenda de atributos que se pueden reportear. La tarea del periodismo es ir más allá del registro taquigráfico de quienes encuadran el tema más elocuentemente, ir incluso más allá de una investigación en profundidad de las pretensiones y supuestos de estos actores. El verdadero reporteo de iniciativa<sup>19</sup> implica identificar tantos aspectos de un asunto como sea posible y ponerlos en la agenda para su consideración. Pero éstos son sólo los primeros pasos en la historia natural de un problema. Una historia informativa continua es el largo proceso de deliberación pública respecto de esta agenda, un proceso que ha de ser completado y que eventualmente puede conducir a políticas públicas inteligentes y a desarrollo de opinión pública respecto del mejor curso de acción. He aquí un gran

papel de agenda-setting para los medios informativos: identificar los asuntos más importantes del día y la agenda completa de atributos de esos asuntos. Nada en esta tarea implica un llamado a que los periodistas y los medios informativos abandonen su neutralidad. Es simplemente una sistematización y toma de responsabilidad de lo que éstos ya hacen pero de un modo más irreflexivo.

### El público y los medios

A pesar de que la agenda de los medios puede tener una gran influencia, no determina por sí sola la agenda del público. La información y las pistas sobre la prominencia de objetos y atributos que proporcionan los medios informativos están lejos de ser los únicos determinantes de la agenda pública. La influencia considerable de los medios no ha derrocado ni anulado el supuesto básico de la democracia de que la gente, en términos generales, es suficientemente sabia para determinar el curso de su nación, su estado y sus comunidades locales. En particular, las personas son bastante capaces para determinar la relevancia básica -para sí mismos y en la arena pública- de los tópicos y atributos propuestos por los medios informativos. Éstos, entonces, determinan la agenda sólo cuando las historias noticiosas son percibidas como relevantes por los ciudadanos.

El espectacular fracaso en definir la agenda pública y dominar la opinión pública de la intensa cobertura del escándalo Clinton-Lewinsky -un esfuerzo fallido pese a la enorme y persistente cobertura frecuentemente descrita como «Todo Monica, todo el tiempo»- habla en voz alta de los límites de la influencia de los medios. Abrumadoramente, el público rechazó la relevancia de ese escándalo como fundamento para la opinión sobre el éxito o fracaso del presidente en su gobierno.

El rechazo de esa historia de parte del público no fue una aberración. Gran parte de los juicios profesionales de los periodistas sobre qué es lo que debe estar en la agenda noticiosa son rutinariamente ignorados por el público. Este patrón de comportamiento se refleja vívidamente en los decrecientes índices de lectura de diarios. En un típico día de 1980, aproximadamente dos tercios de la población adulta leía un diario. Hacia el final del siglo, esta cifra ha caído al 57%. Ha habido una caída similar en las audiencias de los noticieros de televisión, ya sean cadenas nacionales o redes locales.<sup>20</sup> Esta declinación en el tamaño de las audiencias de los medios informativos, así como la presencia -o, a veces, ausencia- de efectos específicos de agenda-setting puede explicarse por un rasgo psicológico básico: nuestra necesidad de orientación. En forma innata, dentro de cada uno de nosotros, se da la necesidad de entender el medio ambiente que nos rodea. Cada vez que nos encontramos en una situación nueva, tenemos una sensación psicológica incómoda hasta que exploramos y captamos mentalmente por lo menos el bosquejo de ese ambiente. Recuerde su primer semestre en la universidad, cuando usted probablemente estaba en un ambiente geográfica e intelectualmente poco familiar; o su sentimiento inicial al trasladarse a una comunidad nueva o al visitar una ciudad extranjera.

Esta necesidad de orientación innata también existe en la arena cívica. Los votantes de Austin, en Texas, tuvieron que votar a favor o en contra de que la autoridad local de tránsito construyera un sistema de tren liviano. Ante esta situación hubo una muy alta necesidad de orientación, al menos entre aquellos ciudadanos que pretendían votar en el referéndum. Unos pocos residentes de Austin entendían de verdad qué era un tren liviano o cómo comparar los beneficios y costos de este tren liviano -que se financiaría a través de un impuesto a las ventas ya existente- con los de otras opciones, como más vías expresas para los automóviles. El American-Statesman de Austin trató de satisfacer esta necesidad de orientación mediante una extensa cobertura y discusión respecto de numerosos aspectos de los problemas de transporte de la ciudad.

Porque es un rasgo psicológico, el grado de necesidad de orientación varía enormemente de un individuo a otro. Para la mayoría de los individuos en Austin, hubo una alta necesidad de orientación con respecto al tren liviano. Les preocupaban los problemas de tráfico de la ciudad, pero entendían poco en qué medida el nuevo sistema podía contribuir a una

solución. Para otros individuos, hubo poca o ninguna necesidad de orientación. Simplemente no estaban interesados y no pretendían votar en el referéndum.

Una situación recurrente en la que la necesidad de orientación es típicamente alta son las elecciones primarias de los partidos y las votaciones locales no partidarias para la elección de jueces. En estas situaciones, los votantes suelen tener poca o nula información respecto de los candidatos. Y cada cuatro años, se alcanza el grado más alto de necesidad de orientación y de participación civil a nivel nacional, cuando la gente se sintoniza brevemente con la política y decide cómo repartir sus votos para presidente. En todas estas situaciones, y en muchas otras, la gente experimenta una necesidad de orientación, una necesidad de algún mapa mental para entender dónde están.

La necesidad de orientación se define de acuerdo con dos componentes: relevancia e incertidumbre. Relevancia es la condición inicial que determina el nivel de necesidad de orientación en cada individuo. Si un tema es percibido como irrelevante -o muy bajo en relevancia- la necesidad de orientación es baja. Los individuos en estas circunstancias ponen poca o nula atención a las informaciones que entregan los medios informativos sobre estos temas y, a lo más, se generan efectos de agenda-setting débiles.

En individuos para quienes la relevancia de un tópico es alta, el grado de incertidumbre sobre ese tópico determina el nivel de necesidad de orientación. Si esta incertidumbre es baja, es decir, si sienten que básicamente entienden la cuestión, entonces la necesidad de orientación es moderada. Estos individuos -para quienes una situación tiene alta relevancia y baja incertidumbre- monitorearán los medios en busca de novedades y ocasionalmente, quizás, se sumergen en cierta información adicional de contexto. No son proclives, sin embargo, a convertirse en ávidos consumidores de informaciones noticiosas sobre el asunto. Los efectos de agenda-setting en este grupo son moderados.

Finalmente, entre los individuos para quienes ambas, relevancia e incertidumbre, respecto de una situación son altas, la necesidad de orientación es alta. Estas personas suelen ser ávidos consumidores de noticias sobre el tema y entre ellos se dan fuertes efectos de agenda-setting.

Para demostrar la utilidad que tiene el concepto de necesidad de orientación para explicar el comportamiento del público, veamos el punto más alto de la política norteamericana: la elección presidencial. Se observa aquí cómo la atención a los medios informativos y sus efectos de agenda-setting varían de acuerdo con el nivel de necesidad de orientación de los individuos. La tabla que sigue ilustra dos patrones distintos: la frecuencia de uso de los medios informativos para seguir la elección, así como los efectos de agenda-setting de los medios en la percepción de importancia de los asuntos, aumentan sostenidamente de acuerdo con el grado de necesidad de orientación del público.<sup>21</sup> Cuando los medios informativos efectivamente proveen información que los ciudadanos encuentran relevante y útil para tomar una decisión de voto, hay una gran audiencia y una influencia sustantiva de parte de los medios en las prioridades que los ciudadanos asignan a los asuntos del día. En estas circunstancias, el público y los medios informativos son socios en la vida pública y en una búsqueda de entendimiento.

### **Tres públicos para las noticias**

Estas diferencias en la necesidad de orientación también identifican a tres tipos de públicos de noticias: los buscadores de información, los monitores, y los espectadores.<sup>22</sup> Por supuesto que también hay un no-público, aquel aproximado 10% de la población adulta que rara vez lee el diario o ve televisión. Nuestro foco de atención se concentra en los tres públicos que están en mayor o menor grado involucrados en el uso de medios informativos.

Los buscadores de información, los más cercanos al ideal ciudadano de la teoría democrática, son personas para las cuales las elecciones y una amplia variedad de asuntos públicos resultan relevantes. Generalmente, hacen un esfuerzo por adquirir una cantidad de información sobre asuntos públicos porque tienen una alta necesidad de orientación. Algunos individuos son buscadores de información circunstanciales dado que se enfrentan a una decisión inminente -aquellos con alta necesidad de orientación en el ejemplo de las elecciones que muestra la tabla, o muchos de los votantes que

participaron en el referéndum de Austin para decir «sí» o «no» al tren liviano. Otros buscadores de información tienen un interés durable y de largo plazo en alguna materia pública. En *The American People and Foreign Policy*, Gabriel Almond llamaba a este público el «público atento». Éstas son personas con un alto interés en una materia, considerable conocimiento al respecto y un patrón regular de adquisición de información nueva o adicional sobre el tema.<sup>23</sup> Se han identificado públicos atentos similares para una variedad de otros tópicos.<sup>24</sup>

También hay evidencia de que existe un público atento general, eso es, buscadores de información que rutinariamente despliegan una extensa red en las informaciones del día. La lectura de diarios que hacen ellos sigue una progresión sistemática y acumulativa a través de tres o cuatro categorías de información.<sup>25</sup> De (1) la amplia variedad de noticias nacionales e internacionales que se encuentran típicamente en la portada y en la primera sección del diario, este público atento general se desplaza a (2) las informaciones sobre el gobierno local, y luego a (3) otras noticias políticas.

Definiéndolo como el grupo de personas que regularmente lee cada uno de estos tres tipos de noticias, este público atento general incluye a uno de cada cuatro o cinco miembros de nuestra comunidad. Si se suma una cuarta categoría - (4) la lectura de las páginas editoriales y de opinión- entonces este público lo componen uno de cada seis o siete miembros del público mayor. Muchos individuos que se sumergen así de profundo en las noticias del periódico también hacen uso extensivo de los noticiarios de televisión.<sup>26</sup>

Otro público consiste en los monitores, aquellos individuos que monitorean o sondean el continuo caudal de noticias en busca de información específicamente relevante para ellos y para sus vidas. Estos individuos se satisfacen generalmente con conocer cuáles son los asuntos del día más que con información detallada sobre esos asuntos. Los monitores se convierten en público atento sólo cuando hay algún asunto con consecuencias más bien inmediatas para ellos en la agenda nacional o de la comunidad.

Como observa Schudson, actualmente este público, basado en una estrategia de monitoreo, ha pasado a ser el público mayoritario, desplazando al de buscadores de información.<sup>27</sup>

Pese a que ha habido un largo debate sobre si el público de buscadores de información fue alguna vez el mayoritario, hay considerable evidencia de que actualmente los monitores -la gente con una necesidad de orientación respecto de los asuntos públicos sólo moderada- es el público modal. Existe, por ejemplo, un patrón decreciente en los niveles de lectoría de diarios y exposición a las noticias televisivas como se discutió más arriba. Para los periódicos, esta caída es en gran parte el resultado de lectores frecuentes -aquellos que regularmente leen un periódico 4 ó 5 días de la semana- transformándose en lectores ocasionales- quienes leen un diario sólo unas pocas veces en la semana.<sup>28</sup> Grandes cantidades de personas que antes tenían una alta necesidad de orientación ahora tienen sólo una moderada.

En estudios que analizan cómo se toman las decisiones de voto, se ha encontrado información adicional respecto de que muchas personas están satisfechas con apenas una moderada necesidad de orientación. Para muchos, basta con un cálculo simple basado en unas pocas pistas orientadoras: cómo se sitúa un candidato en relación con uno o dos asuntos que el individuo considera particularmente relevantes o las imágenes de los candidatos basados en un puñado de atributos. «La baja racionalidad informativa o racionalidad 'visceral', describe mejor el tipo de razonamiento práctico sobre el gobierno y la política en que efectivamente se involucran las personas», concluye Samuel Popkin en *The Reasoning Voter*.<sup>29</sup>

Un tercer público, el de los espectadores, está compuesto por aquellas personas para quienes la vida cívica tiene poca relevancia personal. Éstos son los individuos con una baja necesidad de orientación, personas para quienes las noticias diarias del periódico y la televisión resultan una fuente de distracción y entretenimiento más que de orientación a la vida cívica. Muchas de estas personas están inscritas en los registros electorales, pero no votan regularmente. El hecho de que los espectadores hagan cierto uso de los medios de comunicación y voten de vez en cuando genera cierto optimismo. Los espectadores son potencialmente alcanzables -y se convertirían en participantes de la vida pública- si la agenda informativa hace sonar en ellos una cuerda resonante.

Encontrar estas cuerdas resonantes para cada uno de los tres tipos de públicos requiere que los periodistas sean más que creadores de historias interesantes y conmovedoras basadas en los tradicionales criterios de interés noticioso. Los periodistas deben ser comunicadores preocupados de los efectos -y especialmente, por la ausencia de efectos cívicos- que tienen sus mensajes en el público. Más específicamente, los periodistas y las organizaciones noticiosas necesitan esforzarse por acomodar sus mensajes de modo que lleguen a estos tres públicos. Una estrategia desarrollada por muchos diarios es usar recuadros de síntesis y gráficos que destacan las claves de un evento noticioso mayor, luego presentar todos los detalles en historias más tradicionales. Los recuadros y gráficos son un servicio para los monitores y pueden incluso seducir a los espectadores. Las historias detalladas sirven a los buscadores de información. Los servicios de noticias online pueden alcanzar a estos públicos dispares con homepages atractivas y resúmenes que se complementan con hipervínculos a través de los cuales los usuarios pueden profundizar más y más en el tema del que les interesa saber.

### La ética de fijar la agenda

Las decisiones que hacen los medios cada día y a cada hora respecto de su agenda -qué incluir y cómo hacerlo, así como qué dejar fuera- están entre las decisiones éticas más importantes en periodismo. ¿Es la agenda de los medios un esfuerzo válido para proveer al público de lo que éste realmente necesita saber? Una forma de comprobar si la agenda de los medios efectivamente corresponde a lo que el público necesita es identificar explícitamente la utilidad cívica de una noticia.

Un ejercicio que ha probado ser útil en cursos de pregrado en periodismo ilustra esta idea de utilidad cívica. En la primera parte del ejercicio, los estudiantes cubren tres o cuatro reuniones del consejo municipal y escriben al respecto. Sus historias son típicamente una versión condensada de «minutos reacomodados» en que los ítems de la agenda del concejo han sido reordenados para reflejar su valor noticioso, más que el orden cronológico en que fueron tratados por el concejo municipal. En la segunda parte del ejercicio, los estudiantes seleccionan su mejor historia sobre el concejo (la mejor de acuerdo con ellos mismos, no necesariamente la que recibió la mejor nota). Para cada ítem cubierto en esa historia, se les pide que escriban su respuesta a las siguientes preguntas:

-¿Quién del público en particular es la audiencia primaria para este ítem?

-¿Por qué querrían/necesitarían saber sobre esto?

-A partir de las respuestas a estas primeras dos preguntas, ¿contiene la historia suficiente información relevante?

¿Contiene demasiada información marginal o irrelevante?

Finalmente, basados en sus respuestas, los estudiantes reescriben su historia.

Para ponerlo en términos académicos, lo que se pide a los estudiantes es criticar la utilidad cívica de su labor como reporteros, y, si la encuentran deficiente -como sucede casi todas las veces- producir una versión mejorada. Como resultado de su crítica, en algunos casos cambian sustancialmente la prominencia de un ítem en la agenda de los medios. En otras instancias, cambian cómo se encuadra el ítem o agregan nuevos aspectos del ítem en la historia informativa. Todos estos cambios influyen importantemente en lo que el público puede hacer con la información que obtiene de los medios informativos respecto de las acciones de su concejo municipal.

Este mismo tipo de crítica puede aplicarse a la cobertura de otro tipo de asuntos públicos. En un año de elecciones, puede usarse para analizar cómo se cubre la campaña presidencial en particular. Por décadas, alrededor de un tercio de la cobertura ha estado dedicada a cuestiones clave de la campaña y a las posiciones de los candidatos respecto de estas cuestiones. Esto deja aproximadamente dos tercios de la cobertura para noticias puntuales sobre la campaña y sus pormenores, especulaciones sobre quién está liderando la carrera de caballos<sup>30</sup> en ese momento y quién tiene más posibilidades de ganar, el análisis de las estrategias de campaña e información similar, un tipo de cobertura que Joan Didion ha descrito como de «insider baseball.»<sup>31</sup>

Durante todas estas décadas en que las cuestiones importantes de la campaña han sido relegadas a un lugar secundario en la cobertura noticiosa, se las ha encuadrado sobre todo en términos negativos, como opiniones polarizadas y congeladas en las que hay mínima base común y poca posibilidad de encontrarla. Sólo rara vez ésta ha sido una versión realista de la situación. En décadas más recientes, además, la cobertura de los candidatos se ha vuelto crecientemente negativa.

¿Cuánta utilidad cívica tiene toda esta información? Se han gastado grandes cantidades de dinero en la cobertura informativa durante el año electoral. ¿Cuál es el dividendo que obtiene el público de esta inversión?

Por supuesto que en los últimos años ha habido muchos otros ejemplos de pobres inversiones cívicas de parte de los medios informativos, algunos incluso más manifiestos. Una multitud de organizaciones informativas gastó, en forma colectiva, decenas de miles de dólares acampando frente del departamento de Richard Jewell en Atlanta. Es dudoso que el público haya ganado siquiera un partir de este acoso al hombre falsamente implicado en el ataque terrorista al parque olímpico de Atlanta en 1996. Otros nombres que son familiares por haber aparecido en el ring central del circo informativo son: Elián González, Mónica Lewinsky, los hermanos Meléndez, O.J. Simpson, y el congresista Condit. La lista es larga.

El periodismo es una forma particular de comunicación masiva precisamente porque tiene una responsabilidad social con la salud cívica de la nación y de la comunidad. Con el surgimiento de medios y empresas de comunicaciones aún mayores, ha habido una discusión importante respecto de cómo se ha ido borrando la línea entre las noticias y la entretención.

Contra este telón de fondo, Ed Fouhy, advirtió lo siguiente a un grupo de editores de diarios: «Si nosotros no cambiamos, tenemos una probabilidad muy alta de volvernos cada vez más irrelevantes, salvo como una forma más de entretención donde ya hay muchas formas de entretención mucho más atractivas».<sup>32</sup>

El «cambio» que Fouhy tenía en mente suponía resaltar la relevancia que tienen las noticias para la audiencia y para la vida pública. La caída en las audiencias de noticias en todas sus formas -diarios, televisión local y nacional- subraya la necesidad de cambio que demanda Fouhy. Pero incluso entre los miembros de la audiencia considerablemente interesados en las noticias -un interés aparejado a una fuerte creencia en el deber cívico de mantenerse al día- ha habido un dramático descenso en la atención a los periódicos y noticiarios de televisión locales y nacionales.<sup>33</sup> El acceso a internet - con sus miles de fuentes de noticias e información- ha detenido, a lo más, una pequeña proporción de esta caída en la atención a las noticias.

Los miembros de la audiencia reclaman mucho que las noticias tienen poca relevancia para ellos como individuos y los críticos se quejan de que gran parte de las noticias hace muy poco por facilitar el proceso democrático tanto a nivel local como a nivel nacional. El periodismo público,<sup>34</sup> con su llamado para que el periodismo haga que la vida pública sea más saludable, ha resultado ser altamente controvertido. ¿Cuál es la controversia? ¿No será este llamado una afirmación explícita de creencias que, implícitamente y desde antaño, han tenido los periodistas respecto de su responsabilidad al servicio de las necesidades de su público?

### **El rol de «perro guardián» del periodismo**

Los logros del apreciado rol de perro guardián del periodismo típicamente incluyen revelar los casos de mala conducta, conflictos de interés y corrupción en la vida pública. Los medios informativos son los reemplazantes del público en vigilar a los oficiales públicos, las instituciones y los negocios. Esta tradición de reporte de investigación es un capitel de excelencia en la profesión periodística. Pero el rol de perro guardián suele estar demasiado confinado a las acciones de individuos en un escenario reducido. Frecuentemente, se centra en crímenes imputables.

Cuando la ciudad de Filadelfia construyó un nuevo centro de convenciones, los medios informativos de la ciudad fueron diligentes en descubrir situaciones de corrupción en los beneficiados con el desembolso de fondos públicos.<sup>35</sup> Pero en un sentido más amplio, el papel de perro guardián capaz de cuestionar si la ciudad realmente necesitaba estas nuevas instalaciones o si hubiera sido mejor invertir los fondos en otras obras públicas nunca estuvo en la agenda de los medios.

En el verano de 2001, el *American-Statesman* de Austin - junto con la ciudad de Austin y el fiscal general de Estados Unidos- se dedicaba diligentemente a averiguar qué había pasado con los US \$1,45 millones de financiamiento público y US \$3,70 millones de financiamiento privado de Vision Village, un proyecto que llevaba cuatro años sin producir aún ninguna de las 156 unidades habitacionales de bajo costo que había prometido. Investigar esta historia correspondía a una importante función de perro guardián. Pero la tarea principal para el periodismo local de Austin, en tanto perro guardián, era preguntarse cómo se podían proveer casas asequibles para las porciones crónicamente deprimidas de la población, así como para el creciente número de ciudadanos de clase media marginados del mercado durante el boom económico de la ciudad. Es probable que, a la larga, la situación de Vision Village se resuelva en las cortes criminales y civiles, pero el proceso judicial, sin embargo, no va a solucionar el problema habitacional de Austin. Los medios informativos de esta ciudad, sin embargo, pueden fijar esta situación en la agenda pública y mantenerla allí durante el largo período a lo largo del cual se llegue a una resolución. Austin se demoró más de 15 años en resolver la construcción de un nuevo aeropuerto. Construir casas individuales es mucho más complejo. En resumen, la función de perro guardián de los medios informativos no puede limitarse a una serie de reportajes de investigación -incluso si ganan un premio- ni a mantener viva la historia sobre un aspecto de una situación más general de la comunidad.

Frecuentemente, los medios funcionan como fijadores de agenda. ¿Pero cuál es la relevancia y utilidad cívica de los ítems colocados en la agenda? En su libro *What Are Journalists For?*, Jay Rosen comenta que «el punto de tener periodistas a nuestro alrededor no es producir atención, sino hacer nuestra atención más productiva.»<sup>36</sup> Los medios informativos deben ser perros guardianes creativos y fijadores de agenda capaces de escudriñar el horizonte en busca de grietas en la vida pública. Parte de esta función mayor de perro guardián es ser un radar social, no un simple cronista de lo que están haciendo el gobierno y otras instituciones en este momento, sea bueno o malo. Esto implica descubrir las preocupaciones de los ciudadanos y definir, en términos muy amplios, lo que el público necesita saber.

Después de extensas discusiones que involucraron una muestra representativa de líderes comunitarios, así como miembros clave del propio staff del diario, el *Light* de San Antonio comenzó el año 1992 dedicando una página editorial completa de su edición dominical a proponer que la comunidad se centrara en ocho temas específicos que afectaban a los niños de la ciudad.<sup>37</sup> Pese a que la mayoría de los periódicos tratan de estimular la opinión pública a través de sus editoriales, pocos formulan allí sistemáticamente una agenda tan altamente enfocada para proseguir luego con una cobertura informativa continua y extensa. Los efectos fueron dramáticos. El financiamiento de la ciudad de San Antonio para diez programas infantiles aumentó en casi 6 millones de dólares ese otoño. La mediana del aumento en estos programas fue del 13%, excediendo significativamente el 9% general en que aumentó el presupuesto de la ciudad. Al reflexionar sobre esta iniciativa de combinar la voz editorial y la cobertura noticiosa de *Light*, el editor de la página editorial se refirió a la sinergia entre estos dos aspectos de la prensa y lo que está pasando a nivel de comunidad local: «Si se ha fijado bien la agenda, si se han identificado las mayores necesidades de la comunidad, entonces cualquier conflicto entre los roles editoriales e informativos de un diario se resuelve por sí mismo».<sup>38</sup>

Mirando hacia el futuro bienestar económico de su estado, el *Herald-Dispatch* de Huntington y la red pública de radio y televisión de Virginia Occidental [West Virginia Public Broadcasting, WVPB] trabajaron juntos en la investigación *West Virginia After Coal* [«Virginia Occidental después del carbón»]. La cobertura de este tema incluía una encuesta de opinión realizada en todo el estado; una serie informativa que apareció en el diario durante 6 días; y la creación de una base de datos comprensiva que documentaba cómo sólo una pequeña parte de los 18 millones de dólares recibidos como impuestos por explotación del carbón respaldaban esfuerzos de diversificación económica y entrenamiento laboral. Mediante nuevas tecnologías digitales que permitieron llevar a cabo un «concejo comunal» interactivo de tres horas, desde diez lugares distintos a lo largo de Virginia Occidental, *The Legacy Project* [nombre que recibió la serie] fue transmitido por radio y por la cadena televisiva de WVPB durante septiembre de 2000. Éstas fueron las estrategias iniciales de una empresa periodística que sigue en curso.

Hojee las ediciones pasadas de su diario favorito o los resúmenes informativos de su noticiario preferido y haga una estimación gruesa de cuánto se invirtió en la cobertura de los temas principales de las noticias y cuánto cree usted que ganó el público a partir de estas inversiones. Es tiempo de pensar en cómo podrían aumentar las ganancias del público sobre la base de una política de inversiones diferente, una que enfatice la utilidad cívica de la agenda de los medios.

## Notas

1. N. de la T.: Este artículo corresponde a una versión preliminar del capítulo 5 del libro *The Two W's: The What and Why of Journalism*, coescrito por Maxwell McCombs y Davis «Buzz» Merritt y que será publicado en Estados Unidos en 2003. La traducción es de Isabel Awad C.
2. Rosen, Jay (1999): *What Are Journalists For?* New Haven: Yale University Press, p.75.
3. N. de la T.: Los términos originales usados por McCombs y traducidos aquí como el verbo «encuadrar» y el sustantivo «encuadre», son «to frame» y «frame» respectivamente.
4. Fallows, James (1997): *Breaking the News: How the Media Undermine Democracy*. New York: Vintage Books.
5. Bettag, Tom (2000): What's news? Evolving definitions of news, *Harvard International Journal of Press/Politics*, 5:3, p.105.
- N. de la T.: En correspondencia con la teoría de agenda-setting, el texto original usa la frase verbal «to set the agenda», aquí traducida como «fijar la agenda».
- traducido aquí como «prominencia»- es uno de los conceptos clave de la teoría de agenda-setting.
7. Walter Lippmann (1922): *Public opinion*. Nueva York: Macmillan, p.29.
8. McCombs, Maxwell y Shaw, Donald (1972): The agenda-setting function of mass media, *Public Opinion Quarterly*, 36, pp. 176-187.
9. Wanta, Wayne y Ghanem, Salma: Effects of agenda-setting. En Bryant, Jennings y Carveth, Rodney (Eds.) (en imprenta): *Meta-analyses of media effects*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
10. Funkhouser, Ray (1973): The issues of the sixties, *Public Opinion Quarterly*, 37, pp. 62-75.
11. Winter, James y Eyal, Chaim (1981): Agenda setting for the civil rights issue, *Public Opinion Quarterly*, 45, pp. 376-383.
12. Eaton, Howard, Jr. (1989): Agenda setting with bi-weekly data on content of three national media, *Journalism Quarterly*, 66, pp. 942-948.
13. Smith, Kim (1987): Newspaper coverage and public concern about community issues, *Journalism Monographs*, 101.
14. Becker, Lee y McCombs, Maxwell (1978): The role of the press in determining voter reactions to presidential primaries, *Human Communication Research*, 4, pp. 301-307.
15. Weaver, David; Graber, Doris; McCombs, Maxwell; y Eyal, Chaim (1981): *Media agenda setting in a presidential election: Issues, images and interest*. Westport, CT: Greenwood.
16. Bryan, Kenneth (1997): *Political communication and agenda setting in local races*. Tesis doctoral inédita Universidad de Texas, Austin.
17. Benton, Marc y Frazier, P. Jean (1976): The agenda setting function of the mass media at three levels of information-holding, *Communication Research*, 3, pp. 261-274.
18. Cohen, David (1975): A report on a non-election agenda setting study. Artículo presentado ante la Association for Education.
19. N. de la T.: Se usa aquí la frase «periodismo de iniciativa» en referencia a lo que los norteamericanos llaman «enterprise reporting» y que consiste en el periodismo que sigue una pauta propia. Suele, por lo tanto, estar ligado a las ideas de periodismo de investigación y periodismo independiente.

20. Newspaper Association of America: Facts about newspapers (2000). Vienna, VA. Para una visión comprensiva de los medios informativos, vea Patterson, Thomas (2000): Doing well and doing good: How soft news and critical journalism are shrinking the news audience and weakening democracy - And what news outlets can do about it. Reporte preparado para Joan Shorenstein Center on the Press, Politics and Public Policy. Universidad de Harvard.
21. Weaver, David (1977): Political issues and voters' need for orientation. En Shaw, Donald y McCombs, Maxwell (Eds.) The emergence of American political issues. St. Paul, MN: West, pp.107-119.
22. N. de la T.: Las categorías en el texto original son: «information-seekers», «monitors» y «onlookers».
23. Almond, Gabriel (1960): The American people and foreign policy. Nueva York: Praeger.
24. Miller, Jon D. (1983): The American people and science policy. Nueva York: Pergamon; Patterson, Thomas (1980): The mass media election: How Americans choose their president. Nueva York: Praeger; Wade, Serena y Schramm, Wilbur (1969): The mass media as sources of public affairs, science and health knowledge, Public Opinion Quarterly, 33, pp. 197-209.
25. Mohn, Elsa y McCombs, Maxwell (1980-81): Who reads us and why, The Masthead, 32, 4, pp. 20-29.
26. Bogart, Leo (1989): Press and public: Who reads what, when, where and why in American newspapers, 2nd ed. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum, capítulo 7.
27. Schudson, Michael (1998): The good citizen, Nueva York: Free Press, p. 294-314.
28. Bogart, L., op. cit., pp. 84-89.
29. Popkin, Samuel (1991): The reasoning voter: Communication and persuasion in presidential campaigns. Chicago: University of Chicago Press, p. 212. N. de la T.: Popkin habla de «gut rationality».
30. N. de la T.: El concepto de «horserace» es común en las discusiones (y sobre todo en las críticas negativas) sobre la cobertura informativa de las campañas políticas en EE.UU.
31. Didion, Joan (1988): Insider baseball, Nueva York Review of Books, October 19, p. 19. N. de la T.: La idea de «insider baseball» se refiere a estar en una posición de experto que conoce el tema -metafóricamente aquí, el béisbol- desde dentro.
32. Citado en Rosen, J., op. cit., p.79.
33. Poindexter, Paula y McCombs, Maxwell (2001): Revisiting the civic duty to keep informed in the new media environment, Journalism & Mass Community Quarterly 78, pp. 113-126.
34. N. de la T.: El concepto de «periodismo público» («Public Journalism», en el original) ha pasado a ser el nombre propio de toda una escuela de periodismo en EE.UU.
35. Kaniss, Phyllis (1991): Making local news. Chicago: University of Chicago Press.
36. Rosen, J., op. cit., p. 295.
37. Brewer, Marcus y McCombs, Maxwell (1996): Setting the community agenda, Journalism & Mass Community Quarterly 73, pp. 7-16.
38. Ibid. p. 14.