

# XII

## JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

16, 17 y 18 de SETIEMBRE 2013

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

# DERECHOS HUMANOS EN EL URUGUAY DEL SIGLO XXI

LIBERTADES

DIVERSIDAD

JUSTICIA

## **La inseguridad en la opinión pública uruguaya**

Adriana Bonansea  
Nicolás Pose  
Jimena Torres

# La inseguridad en la opinión pública uruguaya\*<sup>12</sup>

**Adriana Bonansea**

bonanseaguirre@hotmail.com

**Nicolás Pose**

npose07@gmail.com

**Jimena Torres**

Jimena.torres011@gmail.com

**Programa PAIE-CSIC, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR**

## **Resumen:**

¿Cómo pasó la inseguridad ciudadana a ser el principal problema para los uruguayos? ¿Qué factores están detrás de esta novedosa conformación de la agenda pública?

Este trabajo describe el ascenso del tema en los estudios de opinión pública, tomando como referencia el periodo 2005-2010, comparando el comportamiento de ésta variable con otras teóricamente relevantes, tales como el nivel de delitos, la presencia del tema en los medios de comunicación masivos, la relevancia brindada desde los partidos políticos y tasa de desempleo, primera preocupación histórica para los uruguayos desde que existen sondeos de opinión.

A su vez, mediante un análisis de regresión logística aplicado a la encuesta Latinobarómetro 2010 para Uruguay, se indaga sobre el impacto que estas variables tienen a nivel individual, a la hora de aumentar o no la probabilidad que una persona mencione al tema como el principal problema del país.

Como resultados, se destaca el hecho de que la simpatía por los partidos tradicionales, una alta exposición a los informativos de televisión abierta, preocuparse frecuentemente por ser víctima de un delito, y no presentar problemas económicos urgentes, son factores que aumentan la probabilidad de considerar a la inseguridad como el principal problema. En cambio, el haber sido víctima de un delito, no afecta directamente a esta cuestión, ya que no resultó ser estadísticamente significativo. No obstante, el aumento de los delitos violentos puede ser un factor a ser considerado a futuro.

Estos hallazgos van en línea con las hipótesis planteadas al inicio de la investigación.

*\* Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 16-18 de setiembre de 2013*

---

<sup>1</sup> Esta ponencia es el resultado de una investigación realizada en el marco del programa PAIE-CSIC, llamado 2011.

<sup>2</sup> Agradecemos especialmente a Lucia Selios, docente orientadora del proyecto. También agradecemos a Agustín Canzani, Rafael Paternain, Jaime Yaffé y Matías Perdomo, que colaboraron de una u otra forma con la realización de este proyecto. No obstante, todos los errores u omisiones que pudieran encontrarse son responsabilidad de los autores.

## Introducción

En Uruguay, en los últimos años se ha registrado un fenómeno novedoso en materia de opinión pública, ya que la inseguridad ciudadana ha pasado a ser el principal problema del país para los uruguayos, superando en cantidad de menciones a los asuntos económicos, principales cuestiones de preocupación para esta sociedad desde que existen sondeos de opinión pública.

Este trabajo se aboca al estudio de esta nueva realidad, intentando responder dos preguntas. La primera de ellas, es cómo la inseguridad ciudadana ha pasado a ser el principal problema del país para la mayoría de los uruguayos, mientras que la segunda es qué características individuales son determinantes a la hora de considerar a la inseguridad ciudadana como el principal problema del país. A partir de las respuestas resultantes del análisis empírico, se busca dar una posible explicación de esta nueva conformación de la agenda pública.

El tema que aquí presentamos ha sido objeto de debate de un tiempo a esta parte, siendo abordado desde diversos ámbitos de la sociedad uruguaya. Sin embargo, no siempre ha primado el rigor conceptual, ya que se ha considerado al aumento de la relevancia del tema en la agenda pública como sinónimo de un aumento generalizado de la percepción de inseguridad<sup>3</sup> en el país, cuando en realidad, estos son dos fenómenos distintos, sobre los cuales no se puede afirmar *ex ante* un análisis sistemático, que estén necesariamente relacionados.

Por esto, resulta pertinente delimitar el objeto de estudio, esto es, el tema de la seguridad ciudadana en la agenda pública, agenda conformada a través de declaraciones individuales realizadas en encuestas de opinión sobre los principales problemas del país, y por lo tanto, siendo la seguridad un problema relativo, uno de los tantos que pueden preocupar a la población (Canzani 2010). Así, se diferencia de la sensación o percepción de inseguridad, entendida como el temor ante la amenaza de la violencia y los delitos.

Para comprender el fenómeno planteado, consideramos que éste debe ser estudiado en relación a un conjunto de cuestiones que, según la literatura especializada en el tema, están conectadas con él, entre los que se destacan los niveles reales de violencia y criminalidad, la relevancia brindada por los medios de comunicación al tema, la prioridad asignada por los

---

<sup>3</sup> Cuando hablamos de seguridad/inseguridad nos referimos siempre, en este trabajo, a seguridad/inseguridad pública o ciudadana, tratados aquí como sinónimos.

partidos políticos, la influencia de los valores predominantes en la sociedad y el desempeño de otros problemas centrales que captaban anteriormente la preocupación de la población.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en la primera sección se presenta un repaso general de la literatura relacionada con nuestro objeto de estudio. A continuación, se mencionan los antecedentes relacionados con el caso uruguayo. En tercer lugar, se expone el análisis empírico, y por último se detallan las conclusiones.

## **1. Conceptualización y antecedentes**

En este apartado se presentan las variables que *a priori* están relacionadas con la presencia de la inseguridad como principal problema en la agenda pública, a partir de un repaso de los trabajos más relevantes que se han realizado en torno a la temática.

### *1.1 La inseguridad y el delito*

Acerca de la dimensión objetiva de la inseguridad, es decir, “*la situación real del fenómeno delictivo*” (Ávila 2010:304), parece obvia su conexión con nuestro objeto de estudio, ya que un aumento de los delitos podría llevar a la población a asignarle una prioridad mayor al tema.

Empero, varios trabajos han demostrado que una variación en los niveles reales de delito no implican necesariamente un cambio en el mismo sentido en el grado de preocupación asignada al tema (Sozzo 2000, Del Olmo 2000 y Pegoraro 2002 en Ávila 2010), por lo que se debe tomar con cautela una posible relación lineal.

A su vez, un ámbito a explorar, sobre el cual no encontramos referencia en la literatura, es si a nivel individual el ser víctima de un delito es un aspecto significativo a la hora de considerar, o no, a la seguridad pública como el principal problema de un país, lo que podría aportar evidencia sobre la relación entre delito y prioridad del tema en la agenda.

### *1.2 La influencia de los medios masivos de comunicación*

Otro argumento recurrente en la literatura es el efecto que tienen los medios de comunicación sobre las actitudes, y por lo tanto opiniones, de los individuos (Ávila 2010; Chomsky 2000; Lazarsfeld y Merton 1974; McCombs 2006; Millburn 1994; Rincón y Rey 2008), lo que a efectos de nuestro estudio implica que una agenda mediática cargada de noticias sobre violencia y delitos puede provocar un aumento de la relevancia brindada por los individuos al tema, lo que significaría un ascenso del mismo en la agenda pública.

La teoría de la agenda setting de McCombs ofrece una buena síntesis de cómo opera el efecto de los medios sobre la opinión pública. *“Lo que plantea la teoría es que los medios de comunicación cuentan en su haber o seleccionan de alguna manera el índice de temas resaltados, temas o índices que serán traspasados por la agenda de los medios a la agenda del público”* (Rodríguez Díaz 2004:16). Esto se debe a que en casi todos los temas «públicos» los ciudadanos ven una realidad de segunda mano, procesada y filtrada por los periodistas que divulgan las informaciones luego de seleccionar qué hechos reproducir, de qué temas hablar, y qué espacio o tiempo se les brinda a estos (McCombs en Ávila 2010).

Debido a que los informativos o periódicos tienen un espacio limitado, y deben seleccionar entre un repertorio amplio de noticias, serán tan solo unas pocas las que se presenten cada día. De este conjunto es que el público forma su propia agenda, por lo que la agenda de los medios se vuelve en gran medida la agenda pública (Ibídem).

Ya Lazarsfeld y Merton (1974) habían advertido sobre la influencia de los medios de comunicación de masas sobre su público, tanto por lo que dicen como por lo que omiten. Millburn, en la misma línea, sostiene que *“la evidencia investigativa indica que la estructura y el contenido de la noticia de televisión tienen un efecto considerable sobre los temas políticos que los individuos consideran como de importancia, y sobre la complejidad con la cual los individuos razonan políticamente acerca de estos temas”* (1994:222). Es lo que los autores denominan el *“establecimiento del programa”* (1994:228).

Sin embargo, esto no debe ser entendido en los términos de la teoría de la «aguja hipodérmica», que planteaba la trasmisión exacta de las ideas de los medios hacia las personas, pero lo que sí sostiene, es que estos logran *“transferir a sus audiencias las listas jerarquizadoras de los temas o problemas más destacados para la sociedad”* (López Escobar en Rodríguez Díaz 2004:16).

Este argumento ha sido verificado empíricamente por McCombs en relación a varios asuntos en Estados Unidos. Por ejemplo, la trascendencia brindada a la guerra de Vietnam por la sociedad norteamericana no iba acorde con la gravedad/mejora de los sucesos, sino de acuerdo a la relevancia dada por los medios; también resalta el caso del miedo exacerbado a los ataques de tiburón en el verano de 2001, cuando en realidad los científicos marinos señalaron que era una temporada normal, pero los medios lo cubrieron excepcionalmente. (Ávila 2010).

Es de particular pertinencia para este trabajo, el análisis realizado por McCombs sobre el aumento de la inseguridad ciudadana en Norteamérica a principios de los 90', cuando en realidad los indicadores de delito estaban a la baja pero los informativos televisivos aumentaron los minutos dedicados al tema, debido a, entre otros asuntos, el asesinato de dos celebridades (Ibídem).

En Colombia, y siguiendo a Angarita (en Ávila 2010) luego del asesinato del narcotraficante Pablo Escobar, se difundió la idea a través de las empresas de comunicación que la ciudad de de Medellín se había vuelto más segura, pensamiento que penetró en el imaginario colectivo, mientras que en realidad la tasa de homicidios estaba en aumento.

Por todo esto, es posible que los individuos que consumen los programas informativos, en caso de que éstos sobredimensionen el fenómeno delictivo, sean más proclives a considerar a la seguridad pública como el principal problema del país, ya sea porque se formen esa imagen de la realidad y lo expresen, o debido a que, como plantea Noelle Neuman (1995) en la teoría de la espiral del silencio, capten que ese es el mensaje predominante en la sociedad y por temor a ser excluidos se expresen en consonancia con lo que consideran que opina la mayoría.

### *1.3 Los partidos políticos y la agenda pública*

Además del efecto de los medios de comunicación, otros factores pueden ser relevantes en la formación de la agenda pública, y uno de ellos tiene que ver con las prioridades enunciadas desde el sistema político. En países donde la política es una actividad que despierta interés en la población, puede tener incidencia en el orden de prioridades de la gente.

En la política democrática moderna, los principales agentes del sistema político son los partidos , entendidos como *“cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones, y puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos”* (Sartori 1980:89), debido a que como plantea Hirschman (1977) son los articuladores entre el Estado y la sociedad civil, o en palabras de Key (en Sartori 1980:57) *“son instituciones básicas para traducir las preferencias de las masas a política pública.*

Sin embargo, las funciones de los partidos no se agotan en lo dicho, sino que también organizan la voluntad pública al agregar y seleccionar las demandas (Sartori 1980:57), llegando incluso a configurar la opinión pública (Ibídem) en un proceso que, más que ser únicamente de expresión de la ciudadanía, parece ser bi-direccional. Lo que está en el fondo de esta cuestión es si las

imágenes que se forman los individuos del ambiente está condicionada por lo que sugieren los políticos (Rey y Rincón 2008), o más específicamente, si estos tienen capacidad de fijar la agenda pública.

Más particularmente, la simpatía o adhesión por algún partido político parece incidir sobre algunas actitudes de las personas, como por ejemplo la tendencia de los votantes del partido de gobierno a evaluar la situación económica de su país de forma más positiva, en periodos inter-electorales, que lo que consideran los votantes de la oposición (Informe Latinobarómetro 2010). Esto concuerda con la observación de Sartori (1980) de que si bien las opiniones de la gente pueden estar influidas por los formadores de opinión, en un sistema de partidos pluralista, al menos el impacto manipulador se ve atravesado por varias secciones.

Por esto, el posicionamiento y la relevancia dada por los partidos políticos al problema de la inseguridad deben ser contempladas a la hora de describir el ascenso de la seguridad ciudadana en la agenda pública de problemas. La simpatía por algún partido político, puede convertirse en un predictor relevante de determinadas opiniones.

#### *1.4 El problema más importante, como problema relativo*

No podemos perder de vista, cómo mencionamos anteriormente, que nuestro objeto de estudio es la inseguridad ciudadana, pero entendida ésta como problema relativo con respecto a otros que también pueden afectar a una sociedad. Es por esto que al momento de indagar sobre las posibles causas por las cuales la inseguridad puede ser considerada como principal problema de un país debemos observar cómo han sido las trayectorias de los demás problemas que históricamente han estado en el foco de atención de las personas. La mejora de un problema le quita relevancia en la agenda pública, propiciando que se eleve la consideración de otro, que no necesariamente debe haberse visto empeorado en su desempeño (Canzani 2010:148).

Por ejemplo, en América Latina, las preocupaciones de los ciudadanos tradicionalmente han girado en torno a los aspectos económicos (Boidi y Queirolo 2010). Sin embargo, en los últimos años la inseguridad se ha posicionado como la principal preocupación en la mayoría de los países (Ibídem). Es por esto que para entender nuestro objeto de estudio es pertinente observar el desempeño de los principales indicadores económicos, ya que al tratarse de un problema relativo una mejora de las condiciones materiales de vida puede implicar centrar la atención en otros aspectos problemáticos.

### 1.5 Resumen

En síntesis, de acuerdo a la literatura varios factores pueden estar relacionados con el aumento de la relevancia de la seguridad pública en la agenda en general, pero sin embargo, poco se ha indagado sobre las características individuales que influyen en la opinión personal a la hora de manifestar cual es el principal problema del país.

Mas allá de esto, es posible identificar, en términos generales, factores tales como el nivel real de delitos, la influencia de los medios de comunicación, el rol de los partidos políticos como formadores de opinión, así como la gravedad/relevancia de otros problemas “competidores” por el primer lugar de la agenda pública, que parecen tener efectos sobre nuestro tema de estudio, por lo que a continuación pasamos a exponer las principales investigaciones que han abordado estos procesos en relación al caso uruguayo.

## 2. El caso uruguayo

En Uruguay, a partir del año 2009 la inseguridad ciudadana pasó a ser el principal tema de preocupación para los uruguayos. Esto implicó un cambio relevante debido a que históricamente las respuestas a las encuestas de opinión acerca de cuál era el principal problema del país se vinculaban con aspectos económicos como el desempleo y la inflación (Boidi y Queirolo, 2010). Como se observa en la Tabla 1, las menciones sobre el tema inseguridad muestran un ascenso abrupto, ya que de ser un tema casi insignificante en 2005, en el año 2010 un tercio de la población lo considera su principal preocupación.

**Tabla 1. Menciones a delincuencia - seguridad pública como principal problema del país, en %.**

2005	2006	2007	2008	2009	2010
3,4	7,6	6,9	19,1	30,7	32,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Latinobarómetro en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

Si bien el Uruguay es considerado desde afuera como un país seguro, debido a que posee una de las tasas de homicidio más baja de la región (Paternain, 2012), las encuestas de opinión reflejan que las actitudes de los uruguayos no escapan a la tendencia regional de asignarle una relevancia creciente al tema.

En el debate público, la relevancia otorgada al tema se ha tratado como un aumento de la percepción de inseguridad. Sin embargo, de acuerdo a distintas aproximaciones es posible sostener que la percepción referida a la temática era alta desde mucho tiempo antes de que la inseguridad sea considerada como el principal problema del país.

Paternain (2012) afirma que a finales de la década del ochenta se instalaron las altas percepciones sobre el incremento de la delincuencia y los miedos a circular por los espacios públicos, tal cual lo reflejan las encuestas realizadas en dicho periodo. Por ejemplo, en 1987, el 80% de los montevideanos afirmaba que la seguridad en su zona había empeorado, y el 58% evaluaba la gestión de gobierno como mala o muy mala en el combate a la delincuencia (Ibídem). En 1995, según una encuesta de Cifra, el 80% de los uruguayos creía que el país era más violento que 10 años atrás (Ibídem).

A su vez, los sondeos de opinión que preguntaban a los uruguayos si la delincuencia había aumentado o disminuido confirman que la percepción de inseguridad no es un fenómeno nuevo, sino que ya estaba instalado en la sociedad y se mantuvo relativamente constante entre 1995 y 2005.

**Tabla 2. Respuestas a si la delincuencia ha aumentado o disminuido en el país en los últimos 5 años, en %**

	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2005
Ha aumentado mucho	72	70	78	78	74	68	72	72
Ha aumentado un poco	19	21	18	16	19	23	21	21
Ha permanecido igual	8	8	4	4	6	8	7	7
Ha disminuido un poco	1	1	0	2	1	1	0	1

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Latinobarómetro en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

Acercándonos aún más a la actualidad, y siguiendo a Paternain (2012), las mediciones sobre la percepción de inseguridad se mantienen en parámetros conocidos, ya que para 2011 un 70% de los uruguayos creía que la delincuencia había aumentado. En la misma línea, es interesante la conclusión a la que arriban Boidi y Queirolo en el Informe del Barómetro de las

Américas para Uruguay en 2010, en el cual señalan que “a pesar de que la seguridad sea ahora el tema que más preocupa a los uruguayos, la percepción de inseguridad es un poco menor que hace dos años” (2010:82)

Por esto, es que es preciso delimitar el objeto de estudio, separando las tendencias acerca de la percepción de inseguridad respecto del ascenso del tema en el orden de prioridades de la población, para poder observar qué factores están detrás de esta novedosa conformación de la agenda pública.

### *2.1 Inseguridad y delito en Uruguay*

En primer lugar, resulta pertinente repasar el estado de la dimensión objetiva de la inseguridad en el país, esto es, los niveles reales de delincuencia presentes en los últimos años en Uruguay.

Siguiendo a Borraz (en Boidi y Queirolo 2008:50), la tasa de delitos reportados en Uruguay se ha cuadruplicado desde los años 80, y ha crecido a un ritmo del 10% anual desde 1990. A su vez, del 2000 al 2008, los crímenes han crecido un 55% de acuerdo al Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad. Es necesario mencionar que estas mediciones omiten los delitos no denunciados, que por ejemplo en 2008, según Boidi y Queirolo (2008) representaron un 41% del total de delitos, de acuerdo a una aproximación por encuestas, una cifra considerable que debe ser tomada en cuenta. Además, si consideramos que hasta antes de 2005, las mediciones del delito a través de las denuncias eran aún más defectuosas<sup>4</sup> (Paternain 2012) es probable que este porcentaje fuera todavía mayor.

Más allá de estas consideraciones, lo cierto es que entre 1985 y 2010 crecieron absolutamente todos los delitos (Ibídem), aumentando consecuentemente los niveles de victimización. Un momento bisagra en el aumento de éstos se produjo en el 2002, año en que Uruguay vivió una de las peores crisis económicas de su historia (Ibídem).

Entre 2004 y 2007, la tasa de victimización no tuvo cambios de importancia (Ibídem), y entre 2008 y 2010 parece existir una incipiente tendencia a la baja en la tasa de victimización de delitos (Boidi y Queirolo 2010). La tasa de homicidios fue la que presentó la mayor tendencia a la baja, siendo 2007 el año con menor homicidios de los últimos veinte (Paternain 2011). Sin

---

<sup>4</sup> Ya que consideraban únicamente a Montevideo, expandiéndose en 2005 a nivel nacional.

embargo, las rapiñas y la violencia domestica mostraron una tendencia ascendente<sup>5</sup>, aunque el número de delitos contra la propiedad y el nivel general de denuncias tuvieron un modesto descenso (Ibídem).

Más allá de esto, Uruguay parece seguir la tendencia regional que mencionábamos anteriormente, esto es, que mientras el nivel general de delitos se mantiene constante o incluso disminuye, la presencia de la inseguridad como principal problema en la agenda publica es cada vez mayor.

Sin embargo, para tener una aproximación más precisa acerca de la relación entre la victimización y la consideración de la inseguridad como principal problema del país, es pertinente indagar si a nivel individual haber sido víctima de un delito es una característica significativa a la hora de considerar a la inseguridad como el principal problema, o si por el contrario, esto no es relevante.

Este ejercicio aún no ha sido realizado; lo que sí sabemos, como lo refleja la tabla 3, es que haber sido víctima de un delito no es significativo a la hora de evaluar si la delincuencia ha aumentado o disminuido en el país. En cambio, como se desprende de la tabla 4, sí influye a la hora de percibirse como una víctima potencial.

**Tabla 3. Percepción sobre aumento de delincuencia en el país según victimización, en 2011**

	No fue víctima de ningún delito	Fue víctima de al menos un delito	Total
Aumentó	69	74	72
Sigue igual	25	21	23
Disminuyó	3	3	3
Ns/Nc	3	2	2
Total	100	100	100

Fuente: Ministerio del Interior-Equipos Mori

<sup>5</sup> El aumento de la violencia doméstica puede deberse a la mayor visibilidad que ha obtenido el tema en los últimos años, por lo que no es arriesgado considerar que los niveles de ésta fueran históricamente elevados.

**Tabla 4. Percepción de probabilidad de ser víctima de un delito según victimización, en 2011**

	No fue víctima de ningún delito	Fue víctima de al menos un delito	Total
Muy probable	7	22	15
Probable	37	49	44
Poco probable	37	19	27
Improbable	10	5	7
Ns/Nc	9	6	7
Total	100	100	100

Fuente: Ministerio del Interior-Equipos Mori

Mas allá de las posibles relaciones entre nuestro objeto de estudio y la criminalidad, es preciso tener presente que estos son conceptos autónomos (Paternain 2011) y por lo tanto, siguiendo a la literatura especializada, otros factores pueden estar presentes a la hora de explicar el ascenso de la inseguridad en la agenda pública, y uno de ellos es el tratamiento de los medios de comunicación uruguayos acerca de la temática.

### *2.1 La influencia de los medios masivos de comunicación en Uruguay*

No existen en la literatura análisis sistemáticos sobre la influencia de los medios de comunicación en la agenda pública en Uruguay, y tampoco un análisis continuo sobre la agenda de los medios.

El primer antecedente sobre el tema es el libro *Los Héroe de las siete y media*, publicado en 1988, y el estudio más reciente es el Informe elaborado por el Observatorio de Medios del CLAEH, presentado en 2009, que analiza cuantitativa y cualitativamente el tratamiento de los informativos centrales de televisión abierta a la temática de la seguridad ciudadana en el año 2008.

El informe, que repasa un total de 1212 informativos de enero a diciembre en 2008, analizando 4710 noticias objetivo, revela que un 20 % del total de los minutos al aire, fueron, en promedio, dedicados a temas de seguridad ciudadana, porcentaje que se eleva a un 30 % si se toman en cuenta sólo los canales privados -de mayor rating en el país-. A su vez, destaca que la mayor parte de las noticias sobre el tema se emitieron entre los titulares y el primer bloque, es

decir que conformaron las primeras noticias del día. Los subtemas destacados dentro del género fueron inseguridad -canal 4 y 12- y violencia -canal 10- (Perroni y González Arias 2009)

En lo que refiere al análisis cualitativo, el estudio menciona que es recurrente la adjetivación de la realidad, a través de frases como «horrendo crimen» o «violenta rapiña», y que como testimonio se recurre principalmente a fuentes policiales. Por otra parte, se señala que es común en las noticias la omisión a referencias socioeconómicas, antecedentes del victimario y fuentes estadísticas. Por último, se argumenta que a través de la presentación de un «combo de criminalidad» se procede a la «banalización de la inseguridad» (Ibídem).

Boidi y Queirolo (2010:74-75) también sostienen que en los últimos años las noticias sobre delitos han tenido una gran presencia, opinión que es compartida por Paternain (2011; 2012). El efecto que esto pueda tener sobre la conformación de la agenda pública parece ser importante, si tenemos en cuenta que un 59% de los uruguayos, en 2011, manifestaban que el problema de la inseguridad existe y los medios lo reflejan tal cual es<sup>6</sup>, según una encuesta realizada por Equipos Mori para el Ministerio del Interior.

Si los medios sobre-representan el fenómeno delictivo, y las personas forman su opinión de acuerdo a la premisa de que estos lo representan tal cual es, podemos estar ante un factor de relevancia a la hora de entender el ascenso del tema en la agenda pública.

### *2.3 Los partidos políticos y la agenda pública en Uruguay*

Por otra parte, y siguiendo lo planteado anteriormente, otro factor de interés a la hora de comprender el fenómeno a estudiar es la relevancia brindada por los principales partidos políticos del país al fenómeno de la inseguridad ciudadana.

La influencia de los partidos en la vida pública del Uruguay ha sido largamente trabajada, teniendo como referencias centrales los trabajos de Real de Azúa (1971), y de Caetano, Rilla y Pérez (1988). En estos trabajos, los autores plantean la centralidad de los partidos políticos en la historia política del país, lo que puede ser rastreado desde el origen del Estado nacional hasta el presente. Sostienen, en efecto, que la política uruguaya ha sido predominantemente una política de partidos, lo que denominan «la partidocracia uruguaya», con fuertes implicancias en las interacciones entre Sociedad Civil y Estado. *“Los partidos muestran, cuando revisten*

---

<sup>6</sup> Respondiendo a la pregunta: *“Hay muchas discusiones sobre la forma en que los medios de comunicación tratan los temas de seguridad ciudadana. ¿Cuál de estas frases refleja mejor su opinión sobre el tema?”*

*centralidad, fuerte influjo socializador, sus signos forman parte de las identidades familiares, culturales, generacionales”* (Caetano, Rilla y Pérez 1988:49).

Luna (2005) refuerza el argumento planteado al señalar que en Uruguay, la identificación partidaria es uno de los mejores predictores de la evaluación del estado de cosas del país, verificando, según el autor, la hipótesis de la centralidad de los partidos en la sociedad.

Si los partidos son agentes socializadores, las opiniones de estos, tanto las orgánicas como las de sus líderes, pueden influir en la imagen que construyen los individuos de la realidad. Por esto, resulta relevante analizar cómo se han posicionado en relación al tema inseguridad pública, y si la relevancia brindada ha sido constante o ha variado. A su vez, es relevante indagar acerca de si las distintas identificaciones partidarias tienen algo que decirnos a la hora de elegir el principal problema del país.

Según Paternain (2011:272), en los primeros meses de la primera administración frenteamplista, *“la oposición política se instaló en un plano de máxima dureza”* en relación a la cuestión de la seguridad ciudadana, luego de un conjunto de medidas que cambiaron la manera de encarar la gestión sobre la materia. Esta postura de la oposición se mantuvo durante todo el gobierno del Dr. Vázquez y fue el principal punto de crítica hacia la gestión en la campaña electoral de 2009 (Boidi y Queirolo 2010; Canzani 2010; Castillo y Pérez 2010).

Bajo lo que se suponía el principal punto débil del gobierno, el Partido Nacional (PN), principal desafiante del partido gobernante, dedicó buena parte de su estrategia electoral a criticar la imagen del gobierno en el tema de la seguridad pública (Canzani 2010:147-178), a la vez que propuso impulsar una política más agresiva en materia de seguridad (Castillo y Pérez 2010:105).

Señala Canzani (2010:147-148) que, *“en efecto, la evolución de las principales preocupaciones de los uruguayos sobre los temas nacionales mostró un incremento de la relevancia asignada al tema de la inseguridad y la delincuencia, que pasó a ocupar el primer lugar en la agenda pública a comienzos del 2009, desplazando al desempleo”*. Por esto, resulta pertinente indagar acerca de esta asociación.

De acuerdo a lo planteado, parece desprenderse que el aumento de la preocupación acerca de la inseguridad expresado en la conformación de la agenda pública, viene dado por las actitudes de los simpatizantes de los partidos opositores.

Esto se ve reforzado si tenemos en cuenta que al ubicar a los partidos uruguayos en el eje izquierda-derecha, tanto a nivel de élites como de opinión pública, el Frente Amplio se ubica del centro a la izquierda del espectro ideológico mientras que los partidos tradicionales<sup>7</sup> se ubican del centro a la derecha (Altman 2002; Castillo y Pérez 2010:111), espacio que, de acuerdo a la clasificación propuesta por Klingemann et ál. (en Castillo y Pérez 2010) está asociado con propuestas relacionadas, entre otras cuestiones, al ejercicio de la autoridad y el mantenimiento del orden, algo íntimamente entrelazado con la seguridad ciudadana.

Sin embargo, si realizamos un abordaje más minucioso, vemos que la identificación con la izquierda, y el voto al Frente Amplio, están asociados a un valor fundamental: el apoyo a la intervención estatal en la economía (Selios y Vairo, 2010:255), pero no tiene una fuerte relación con diferencias de concepción acerca de la seguridad pública.

A su vez, los resultados del análisis de la plataforma electoral del FA y el programa del PN para las elecciones de 2009, a través de la metodología de clasificación de programas que llevaron adelante Castillo y Pérez (2010) coincide con lo expuesto arriba: las diferencias programáticas sustanciales, que marcan la ubicación más a la izquierda del FA y a la derecha del PN, se estructuran en relación a las posturas sobre la economía y el bienestar, mientras que las sentencias acerca de la ley y el orden, son similares en ambas propuestas, ocupando una proporción mayor del total de la plataforma del FA que en el programa del PN (7% vs 5,6%)<sup>8</sup>.

Por esto, de acuerdo a los estudios presentados, no parece tan claro si identificarse con distintas opciones partidarias resulta relevante a la hora de considerar a la seguridad ciudadana como el principal problema del país, debido a que en la actualidad este tema no es un clivaje significativo en relación a la diferenciación de los partidos. El estudio de Boidi y Queirolo para Uruguay en 2010 sugiere que si bien los votantes de los partidos tradicionales tienden a seleccionar en mayor proporción a este tema como el principal que los del Frente Amplio, en todos los grupos de votantes este problema es el que recibe mayores menciones, por lo que se debe tomar con cautela cualquier argumento que se base en dicha relación.

---

<sup>7</sup> Partido Colorado (PC) y PN.

<sup>8</sup> Si bien las menciones del FA sobre el tema pueden estar sobredimensionadas debido a que fue el área más criticada de su gestión, no deja de ser un dato revelador.

#### *2.4 El problema más importante, como problema relativo, en Uruguay*

Por último, el otro factor manejado tiene que ver con la forma de medir la agenda pública, esto es, que la inseguridad como principal problema del país es una preocupación que no depende únicamente de su desempeño, sino también de la *performance* de otros problemas que aquejan a la población.

En Uruguay, tradicionalmente los estudios de opinión han reflejado que la principal preocupación giraba en torno a problemas económicos (Boidi y Queirolo 2010; Canzani 2010), tales como el desempleo o la inflación. Hacia 2008, todavía el desempleo era considerado el principal problema del país, siendo superado por la seguridad ciudadana en 2009 (Ibídem).

Para comprender cómo la inseguridad llegó a posicionarse como el principal problema en la agenda pública, es necesario contextualizar el crecimiento en las menciones hacia este tema en relación con el desempeño de los indicadores económicos que antes captaban la mayor preocupación. A su vez, es relevante conocer si la situación económica de un individuo es una variable que afecta la probabilidad de mencionar o no a la inseguridad como el principal problema del país. Por ejemplo, si el hecho de tener problemas económicos apremiantes, tales como la insuficiencia de ingresos o estar desempleado, afecta negativamente la probabilidad de considerar a la inseguridad como el principal problema.

#### *1.5 Resumen*

En síntesis, podemos observar que de acuerdo a lo trabajado por diversos autores, parecería que el ascenso y consolidación de la inseguridad como principal problema del país para los uruguayos es un fenómeno de carácter multi-causal, donde es posible que incidan buena parte de las dimensiones mencionadas hasta el momento.

Por lo tanto, una descripción rigurosa del ascenso del tema en la agenda pública, en relación con los otros fenómenos mencionados, nos puede acercar a la formulación de hipótesis más precisas sobre las causas que están detrás de este proceso.

Mientras que a nivel individual, un análisis sobre las características personales en relación a estos factores, nos puede aproximar a una explicación sobre las causas de la primacía del tema en la agenda pública, por lo que pasaremos a realizar ambas tareas.

### 3. Análisis empírico

Para realizar el análisis empírico, la investigación se divide en dos secciones. La primera se aboca a describir la evolución del tema seguridad ciudadana en la agenda pública, desde 2005 al 2010, en relación con la evolución de las variables que se han detectado como relevantes a partir de la revisión bibliográfica. La segunda sección, abandona la perspectiva agregada y se centra en las características individuales que inciden en mencionar (o no) a la seguridad ciudadana como principal problema del país en el año 2010, teniendo como referencia las mismas dimensiones consideradas relevantes en la primera sección.

#### 3.1 Análisis descriptivo (2005-2010)

La presente sección se propone dos objetivos principales. El primero consiste en contextualizar la evolución del tema seguridad ciudadana como principal problema del país en relación al desempeño de otras variables relevantes, tomando como referencia el período que va del 2005 hasta el 2010. El segundo, es generar hipótesis acerca de las posibles causas que efectivamente incidieron en que la seguridad ciudadana haya pasado a ser el principal problema del país en 2009, a partir de la observación conjunta de la evolución de las distintas variables en este período, y sus posibles asociaciones.

El período de tiempo elegido se justifica debido a que permite observar la evolución del tema en la agenda, desde un momento en el que no era relevante, hasta que se convirtió en el principal problema del país según la ciudadanía –ver tabla 1-.

Para realizar la descripción, trabajamos a partir de datos secundarios de diversas fuentes, como encuestas de opinión pública, datos de auditorías multimedia, encuestas de elites, y datos oficiales de organismos públicos. A partir de la sistematización de los datos, elaboramos series que describen la evolución de los indicadores referidos a las variables consideradas.

La variable dependiente es el porcentaje de uruguayos que manifiesta que la inseguridad pública es el principal problema del país, medida a través de las encuestas anuales realizadas por el estudio Latinobarómetro.<sup>9</sup>

La primera variable independiente es el nivel real de delitos. La medición de esta variable puede realizarse a través de dos estrategias, y ambas tienen fortalezas y debilidades. La primera

---

<sup>9</sup> Se toma en cuenta el porcentaje de personas que responden con frases relacionadas a la delincuencia-seguridad pública, ante la pregunta “En su opinión, ¿Cuál considera Ud. que es el problema más importante en el país?”

es utilizar las estadísticas oficiales, mientras que la segunda es aproximarse a través de los índices de victimización que surgen de las encuestas de opinión pública.

Acercas de la primera opción, el indicador estándar utilizado a nivel global es la tasa de homicidios anual (Ávila 2010), ya que permite captar no solo el nivel general de delitos sino que también el grado de violencia de los mismos. Sin embargo, en países que históricamente han tenido bajos niveles de este tipo de violencia extrema como Uruguay (Paternain 2012) un aumento de los niveles de rapiñas y hurtos puede generar un aumento de la preocupación sobre el tema, sin que necesariamente los homicidios sean la referencia.

El problema reside en que en ocasiones, las estadísticas oficiales sobre estos delitos no son del todo confiables. Esto se debe, ya sea por la forma de contabilizarlas (Ibídem) o simplemente porque muchos actos delictivos no se denuncian por diferentes motivos, lo que imposibilita una medición precisa de los niveles de los mismos (Boidi y Queirolo 2010), por lo que se han ensayado otras formas de aproximarse al fenómeno.

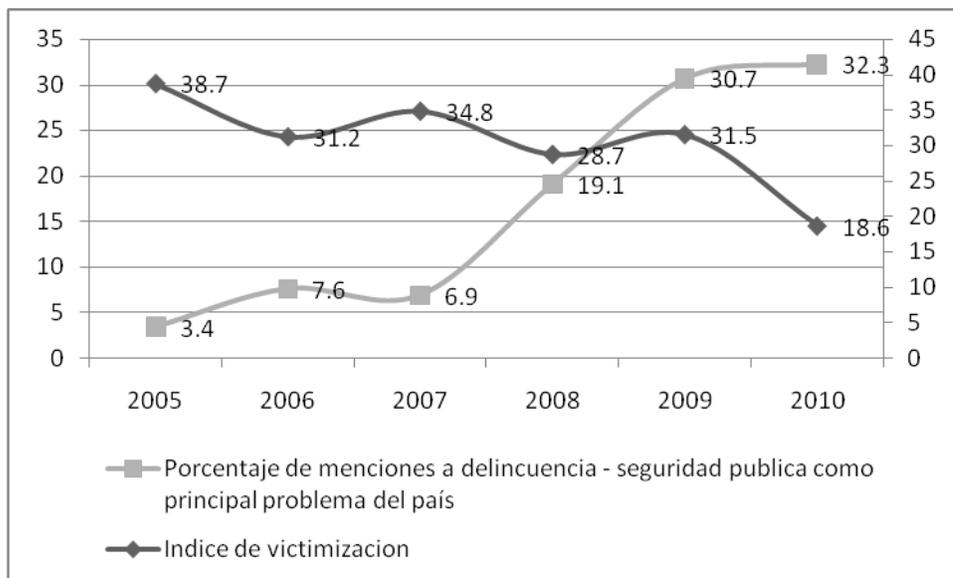
La segunda estrategia, que surge con el objetivo de paliar este inconveniente, es medir el nivel de delitos a través del índice de victimización, que se elabora a partir de preguntar a las personas en las encuestas de opinión si ellos o algún integrante de sus familias han sido víctimas de un delito en los últimos 12 meses o no<sup>10</sup>. Esta forma de medición permite captar tanto los delitos que se denuncian como los que no, aunque también presenta algunas debilidades. Una de ellas es que no todos los individuos entienden lo mismo por delito, y otra es que muchas veces las personas no recuerdan exactamente las fechas de los sucesos, por lo que pueden incluir o excluir algún delito por error.

Por lo tanto, en este estudio se presenta la evidencia empírica para los indicadores que refieren a ambas estrategias. Para la medición de la victimización, recurrimos a los datos generados por el proyecto Latinobarómetro. En cuanto a los indicadores oficiales de delitos, utilizamos las tasas anuales de homicidios, rapiñas y hurtos, elaboradas en base a información publicada por el Ministerio del Interior.

---

<sup>10</sup> Específicamente, la pregunta que usamos en este trabajo es “¿Ha sido Ud. o alguien en su familia asaltado, agredido, o víctima de un delito en los últimos doce meses?” tomada del proyecto Latinobarómetro.

**Gráfico 1. Evolución comparada del Índice de victimización y menciones en opinión pública (OP) a la seguridad pública como principal problema del país en Uruguay (2005-2010), en %**



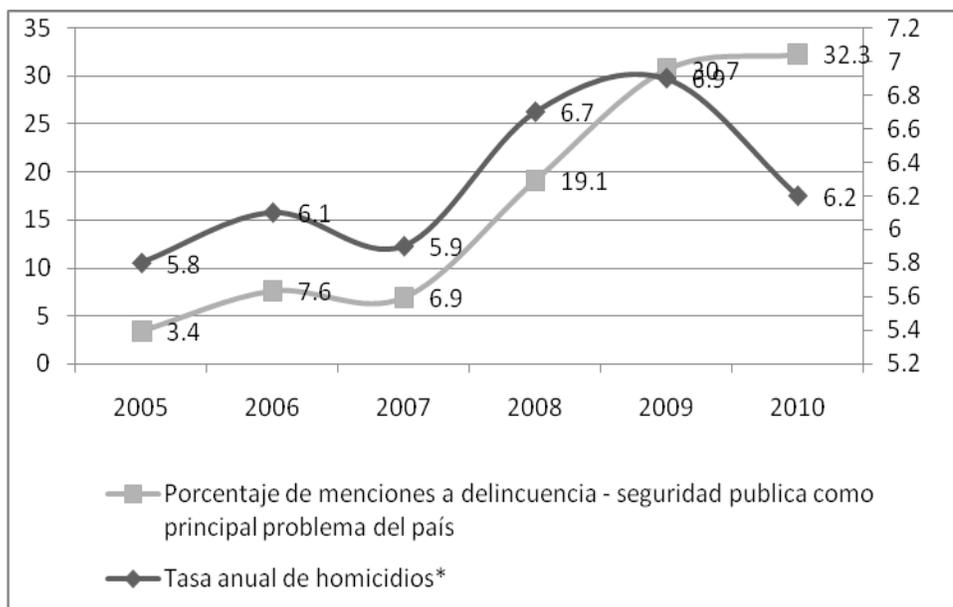
Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro

Si observamos el Gráfico 1, podemos visualizar que la variable victimización no tiene correspondencia con el porcentaje de menciones a la seguridad pública como principal problema del país, sino que ambas siguen trayectorias divergentes.

Incluso, si analizamos el desarrollo de ambas variables a partir del año 2008, vemos que las mismas siguen una trayectoria inversa, por lo cual, tal como esperábamos, la variación en el nivel de delitos a nivel general no parece ser una variable que explique el aumento de las menciones a la seguridad pública como principal problema del país, ya que mientras que el tema gana terreno en la agenda pública, los delitos expresados se mantienen constantes en relación a años anteriores e incluso descienden levemente.

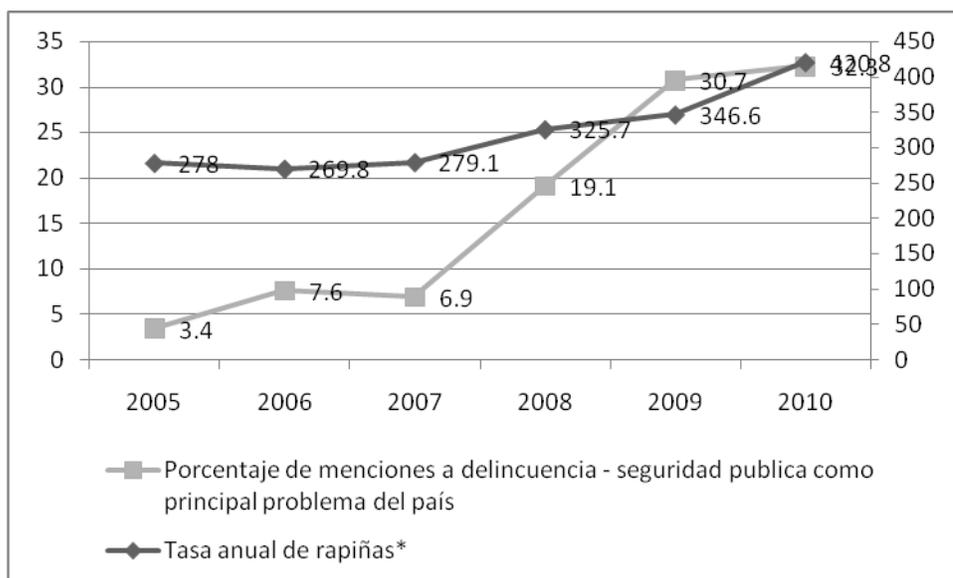
El R de Pearson (-0.77), si bien calculado con pocos casos, sirve a efectos descriptivos para visualizar que ambas variables siguen una tendencia inversa, lo que se refleja en su signo negativo.

**Gráfico 2. Evolución comparada de la tasa anual de homicidios<sup>11</sup> y menciones en OP a la seguridad pública como principal problema del país en Uruguay (2005-2010), en %**



Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro y Ministerio del Interior

**Gráfico 3. Evolución comparada de la tasa anual de rapiñas<sup>12</sup> y menciones en OP a seguridad pública como principal problema del país en Uruguay (2005-2010), en %**

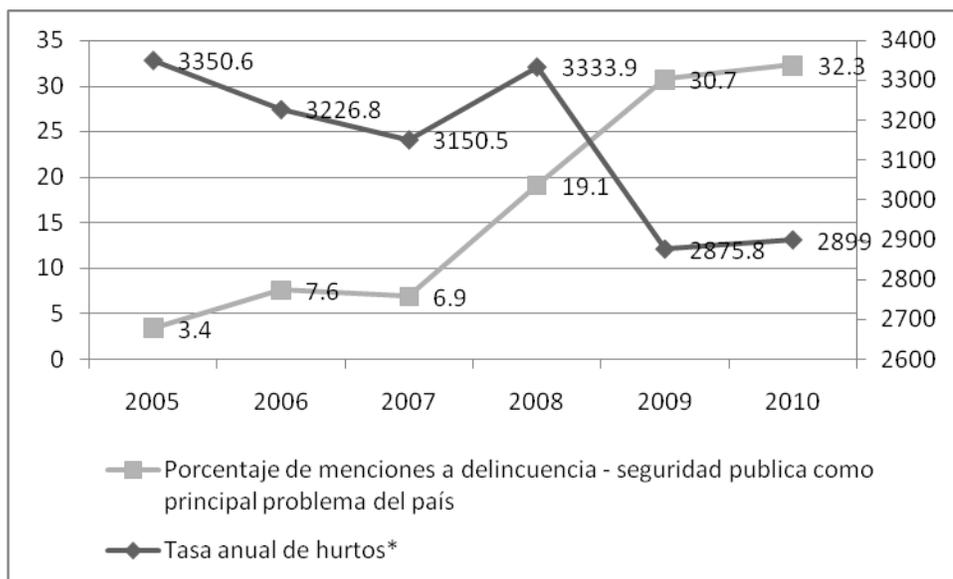


Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro y Ministerio del Interior

<sup>11</sup> La tasa anual de homicidios es la cantidad de homicidios por cada 100.000 hab.

<sup>12</sup> La tasa anual de rapiñas es la cantidad de rapiñas por cada 100.000 hab.

**Gráfico 4. Evolución comparada de la tasa anual de hurtos<sup>13</sup> y menciones en OP a seguridad pública como principal problema del país en Uruguay (2005-2010), en %**



Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro y Ministerio del Interior

Al analizar la evolución del tema en la agenda con la evolución de distintos tipos de delitos, surge información relevante: la creciente preocupación sobre la inseguridad va de la mano con el aumento de homicidios y rapiñas, como reflejan los gráficos 2 y 3, mientras que los hurtos caen en paralelo a estos procesos, como se ve en el gráfico 4. El R de Pearson para la asociación entre menciones a la inseguridad pública como principal problema y tasa de homicios es de 0.72, mientras que asume un valor de 0.92 en la asociación con las rapiñas, y -0.81 en el caso de los hurtos.

La interpretación de estos hechos, puede ser que el descenso en los niveles de victimización en los últimos años viene dado por una caída en el nivel de hurtos, que es el tipo de delito mas extendido en la sociedad uruguaya, pero que, por otra parte, al crecer los delitos violentos, como rapiñas u homicidios, estos impacten en la relevancia brindada por las personas a la inseguridad pública como principal problema del país.

Por lo tanto, el nivel general de delitos, no parece tener una asociación directa con el ascenso del tema seguridad pública en la agenda, pero el incremento en determinados tipos de

<sup>13</sup> La tasa anual de hurtos es la cantidad de hurtos por cada 100.000 hab.

delitos violentos, y su asociación con la evolución del tema en la agenda, parece ser una variable a considerar a la hora de adentrarse en un análisis explicativo.

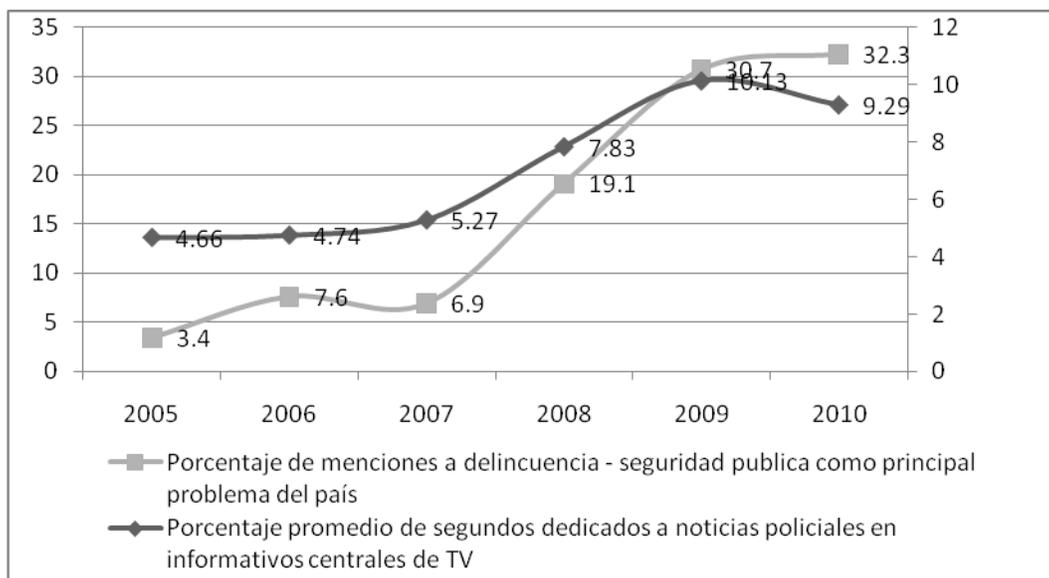
La segunda variable independiente es la relevancia brindada por los medios masivos de comunicación al tema de la seguridad ciudadana. Los estudios empíricos realizados hasta el momento, han recurrido al análisis de diversos medios de comunicación para medir la relevancia brindada a los distintos temas, desde la cantidad de noticias dedicadas en los diarios a las distintas temáticas hasta los segundos dedicados a diversos ítems en programas informativos de radio o televisión (Mc Combs 2006).

En este trabajo optamos por medir la relevancia brindada por los medios al tema seguridad ciudadana a través del porcentaje anual de segundos dedicados a las noticias policiales, sobre el total de segundos al aire de los informativos centrales de los principales canales de televisión abierta (4, 10 y 12), a partir de los datos elaborados por la consultora de medios FOCO auditoría multimedia, que realiza un seguimiento constante de los contenidos de los informativos de televisión.

La elección de la televisión se debe a que este es el medio de comunicación más visto por los uruguayos (Buquet y Lanza 2011), y que mayor alcance tiene en todos los estratos sociales, a diferencia de los diarios, cuyo alcance puede estar limitado por el nivel educativo, o de internet, que si bien ha expandido su cobertura en los últimos años, aún encuentra resistencias en el segmento de mayor edad de la población, así como también algunas barreras económicas en los sectores con menos recursos dificultan su universalización. A su vez, el efecto de la televisión ha sido destacado como especialmente potente en la formación del pensamiento político de las personas (Milburn 1994), lo que ha llevado a muchos especialistas a considerarla como un factor crucial a la hora de explicar los cambios en las formas de hacer política en la actualidad (Malamud 2000).

La elección de los informativos de los canales 4, 10 y 12 (excluyendo al canal 5, el otro canal de aire nacional) se debe a que entre los 3 concentran el 95,5% de la audiencia (Buquet y Lanza 2011). La preferencia por los informativos centrales también responde a un motivo de audiencia, sumado a que las ediciones diarias de los noticieros presentan una estructura de noticias similar, basadas en reiterar las noticias de los informativos centrales, con el mismo promedio de menciones (Perroni y González Arias 2009).

**Gráfico 5. Evolución comparada del porcentaje promedio de segundos dedicados a noticias policiales en los informativos centrales de TV y menciones en OP a seguridad pública como principal problema del país en Uruguay (2005-2010), en %**



Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro y FOCO auditoria multimedia

La evolución conjunta del porcentaje de menciones a la inseguridad como principal problema y los segundos dedicados en televisión a noticias policiales en los últimos años presenta una asociación casi perfecta, reflejada en un R de Pearson de 0.98. Como se observa en el gráfico 5, desde el año 2005 y hasta 2007 ambas variables presentaban valores muy bajos, y a partir de 2008 crecen en conjunto de forma exponencial. Por lo tanto, dados estos datos, la incidencia la agenda de los medios, en la agenda pública, parece ser una variable a tener en cuenta a la hora de explicar la presencia del tema inseguridad en la opinión pública.

La tercera variable independiente refiere a la relevancia brindada por los partidos políticos a los temas de seguridad ciudadana. La medición de esta variable entraña una serie de problemas, dado que los políticos suelen expresarse a través de diversos canales, como por ejemplo discursos partidarios, columnas de opinión, apariciones públicas, entre otros. A su vez, los discursos suelen ser matizados de acuerdo al público al que se dirigen. Por otra parte, los partidos políticos no siempre emiten un discurso como un todo unificado, sino que sus diversas fracciones –y hasta personalidades- expresan frecuentemente diversos puntos de vista sobre la realidad del país.

Una posible aproximación al grado de relevancia que le brindan los partidos políticos a los diversos problemas del país, es lo que expresan las élites partidarias en las encuestas de élites cuando se les consulta acerca de cuáles consideran que son los principales problemas del país. Si bien estas opiniones son generales, es posible suponer que estas preocupaciones serán las bases de sus plataformas políticas y por lo tanto las comunicarán frecuentemente a sus seguidores y al público en general.

Por lo tanto, resulta pertinente observar la relevancia brindada por los políticos al tema de la seguridad pública cuando se les consulta acerca de cuál consideran que es el problema más grave del país en ese momento<sup>14</sup>. A su vez, este método permite identificar tendencias al interior de los partidos, salvando de manera parcial el problema anterior.

Para Uruguay, en el período de estudio de este trabajo, encontramos que se han realizado 3 encuestas de élites por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, efectuadas a los legisladores de la cámara de diputados: una en 2005, otra en 2007 y la última en 2009. Si bien estos datos no permiten cubrir todos los años, es posible identificar continuidades o cambios en las opiniones de las élites partidarias, considerando que las opiniones de las élites tienden a ser más consistentes que las de la opinión pública (Converse en Millburn 1994:35), lo que matiza el problema de las discontinuidades generadas por años sin datos.

**Cuadro 1. Menciones de los legisladores de los partidos tradicionales a la seguridad pública como principal problema del país, y menciones en OP a la seguridad pública como principal problema del país, en Uruguay (2005-2010), en %**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Porcentaje de legisladores de partidos tradicionales que mencionan a la delincuencia/inseguridad como principal problema del país <sup>15</sup>	0.14		0.07		54	
Porcentaje de menciones a delincuencia - seguridad pública como principal problema del país	3.4	7.6	6.9	19.1	30.7	32.3

Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro e Insituto de Ciencia Política-UdelaR

<sup>14</sup> Específicamente, se observa a nivel de cada partido político el porcentaje de menciones a temas de seguridad ciudadana ante la pregunta “¿Cuál diría ud. que es el problema más grave que enfrenta el país actualmente?”

<sup>15</sup> Elaborado sobre una muestra de n=30 en 2005, n= 61 en 2007 y n=27 en 2009

**Cuadro 2. Menciones de los legisladores del Frente Amplio a la seguridad pública como principal problema del país, y menciones en OP a la seguridad pública como principal problema del país, en Uruguay (2005-2010), en %**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Porcentaje de legisladores de FA que mencionan a la delincuencia/inseguridad como principal problema del país <sup>16</sup>	0		0.03		21	
Porcentaje de menciones a delincuencia - seguridad pública como principal problema del país	3.4	7.6	6.9	19.1	30.7	32.3

Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro e Insituto de Ciencia Política-UdelaR

Tal como se deriva de los datos presentados en los cuadros 1 y 2, los legisladores de los partidos tradicionales visualizan en mayor medida a la inseguridad pública como el principal problema del país que sus pares del FA. No obstante, es llamativo que los valores relevantes - 54% en el caso de los partidos tradicionales, y 21% en el caso del FA- se registren a partir del año 2009, cuando el tema ya estaba instalado en la agenda pública.

Desafortunadamente, no existen datos para el año 2008, año en que el tema de la inseguridad pública se posiciona como un problema relevante en la agenda. De todos modos, para el año 2009, en el que el tema pasa a ser el principal problema para los uruguayos, la mitad de los legisladores blancos y colorados lo consideraban el principal problema, mientras que tan solo uno de cada cinco legisladores del FA expresaba lo mismo. Por lo tanto, analizar si la identificación partidaria influye sobre la probabilidad de manifestar a la inseguridad como principal problema parece relevante.

La cuarta variable independiente es la situación económica del país, que era la principal preocupación de los uruguayos antes de que la seguridad ciudadana pasara a ser considerado el primer problema. Al ser problemas relativos, es preciso comparar la evolución de los principales indicadores macroeconómicos con la evolución de la presencia del tema seguridad ciudadana en la agenda pública.

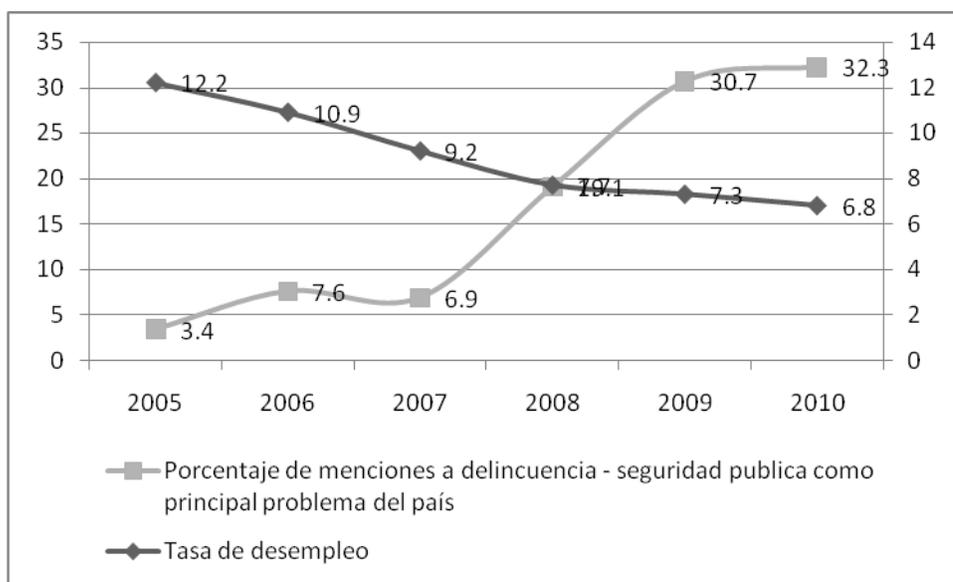
Esta variable la medimos a través de dos indicadores. El primero es la tasa de desempleo anual, tomada de los datos elaborados por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Este

<sup>16</sup> Elaborado sobre una muestra de n=30 en 2005, n= 61 en 2007 y n=27 en 2009

indicador refleja el promedio del desempleo en el año de referencia, a partir de las mediciones – trimestrales- que realiza el organismo. El segundo es la variación anual del nivel general de precios de la economía, medido a través del Índice de Precios al Consumo (IPC) acumulado en los últimos 12 meses, también elaborado por el INE.

La elección de los indicadores se debe a que, siguiendo a Luna (2005), el desempleo y la inflación son los indicadores económicos que impactan de forma más directa en las condiciones materiales inmediatas de la población, afectando consecuentemente las opiniones que los individuos elaboran sobre el estado de cosas del país.

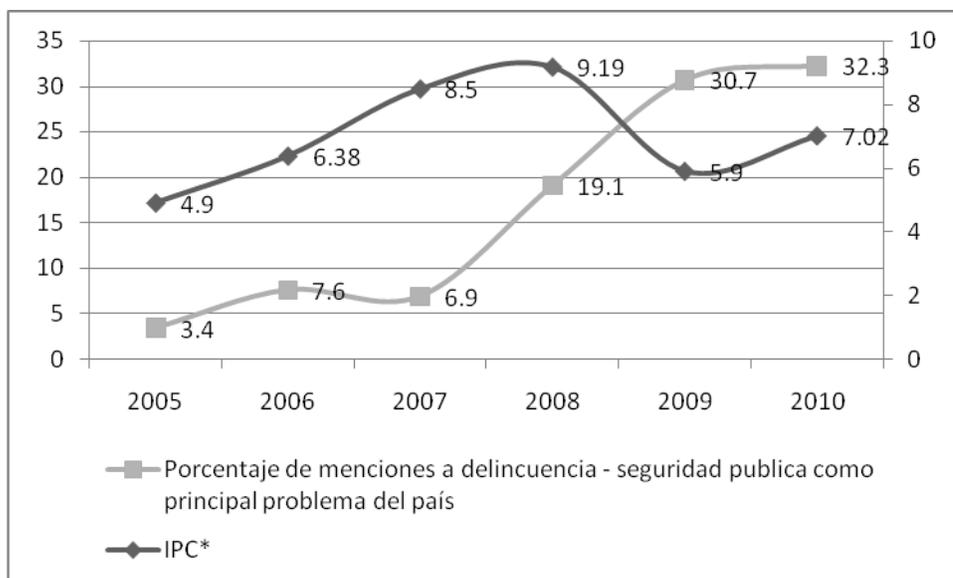
**Gráfico 6. Evolución comparada de la tasa de desempleo y menciones en OP a seguridad pública como principal problema del país en Uruguay (2005-2010), en %**



Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro e INE

Como vemos en el gráfico 6, a medida que cae el desempleo sube el porcentaje de menciones a la inseguridad como principal problema del país. Esto sugiere que el alivio en problemas más apremiantes como el no tener trabajo, hicieron que las personas centren su atención en otros problemas como la inseguridad, que en otro contexto, tal vez no lo considerarían tan relevante. El R de Pearson en este caso es de -0.90, reflejando la fuerte asociación -inversa- existente entre las variables: a medida que el desempleo cae la inseguridad pasa a ser el principal problema del país para un conjunto creciente de personas.

**Gráfico 7. Evolución comparada de la tasa de inflación<sup>17</sup> y menciones en OP a seguridad pública como principal problema del país en Uruguay, en %**



Fuente: Elaboración propia en base a Latinobarómetro e INE

En el caso de la inflación, ésta no muestra la asociación, también inversa, esperada con el aumento de la inseguridad como principal problema del país, como refleja el gráfico 7. El R de Pearson registrado es de 0.09, por lo que efectivamente no existe asociación entre las variables. No obstante, esto puede deberse a que las variaciones anuales en los precios presentan valores por debajo del 10% en todo el período analizado, lo que se conoce como «inflación rampante», por lo que presumiblemente el aumento en el nivel general de precios no fue una de las principales preocupaciones de los ciudadanos en todo el período, a diferencia del desempleo.

Como vemos, del análisis descriptivo se desprenden algunas hipótesis interesantes. En primer lugar, cabe señalar que la creciente presencia del tema seguridad pública en la agenda, no parece estar explicada por un aumento en el nivel general de delitos, ya que los mismos se mantienen constantes -o incluso descienden levemente- en el período de ascenso del tema.

No obstante, el aumento de los delitos violentos, tales como los homicidios y las rapiñas, pueden haber contribuido al posicionamiento del tema como principal preocupación de los uruguayos, ya que los mismos acompañan el crecimiento de los registros en los sondeos de opinión. La baja del nivel general de delitos, parece dada por el descenso de los hurtos, por lo

<sup>17</sup> Medida a través del IPC, base diciembre 2010=100

que los ciudadanos pueden estar ponderando el grado de violencia delictiva y no la cantidad total de actos delictivos.

En segundo lugar, la influencia de los medios masivos de comunicación en el aumento de las menciones a la seguridad como principal problema del país, se consolida como otra hipótesis altamente plausible, ya que el aumento de las noticias policiales en los informativos de televisión acompaña a lo largo del período analizado el ascenso del tema en la agenda.

En cuanto a la influencia de los partidos políticos en el posicionamiento del tema seguridad en la agenda, los datos revelados no permiten realizar hipótesis que expresen esta relación. Sin embargo, dada la importancia dispar brindada desde el FA por un lado, y los partidos tradicionales por el otro, cabe preguntarse si las opiniones de los ciudadanos guardan alguna relación con sus preferencias partidarias.

Por último, en lo que respecta a la influencia de la mejora de la situación económica del país en el crecimiento de la presencia del tema seguridad en la agenda, la relación parece plausible ya que mientras que cae el desempleo en el período analizado, el número de personas que pasan a considerar a la inseguridad como principal problema crece.

En síntesis, encontramos que el nivel real de delitos no parece explicar por qué la inseguridad pasó a ser el principal problema para los uruguayos, pero el aumento de delitos violentos, la creciente relevancia dada desde los medios de comunicación y los partidos políticos, así como la mejora de la situación económica del país, son variables que podrían explicar este fenómeno.

### *3.2 Análisis explicativo*

En esta sección se pretende analizar, a nivel individual, qué características afectan la probabilidad de que una persona mencione a la inseguridad pública como principal problema del país, con miras a aportar evidencia empírica que nos ayude a comprender por qué la inseguridad es hoy el principal problema para los uruguayos.

Mediante un análisis de regresión logística binomial aplicado a la encuesta Latinobarómetro 2010 para Uruguay, se busca identificar qué variables efectivamente inciden en que una persona considere que la inseguridad es el principal problema del país en la actualidad. La elección de la técnica se justifica dado que contamos con una variable dependiente dicotómica -mencionar o no a la inseguridad como principal problema- y con variables

independientes tanto cualitativas como cuantitativas (Jovell 1995). La utilización de la encuesta del año 2010 se debe a que la misma es la última que se encuentra disponible.

Como mencionamos anteriormente, las variables independientes corresponden a las mismas dimensiones trabajadas en el análisis descriptivo, y las mismas se pasan a explicar a continuación.

En cuanto al nivel real de delitos, se utiliza como indicador la pregunta referente a victimización, ya especificada en este trabajo. La variable se trabaja de forma dicotómica, incluyendo en la categoría “sí” a quienes fueron víctimas de un delito directamente o la víctima fue un familiar, mientras que en la categoría “no” se incluyen a todos los restantes. En cuanto al tipo de delito sufrido, lamentablemente no contamos con un indicador confiable como para medir esta característica.

En relación a los medios masivos de comunicación, el indicador utilizado refiere a la exposición de la persona a los informativos de televisión<sup>18</sup>. A partir de esta variable, creamos dos variables dummies, que fueron incorporadas al modelo. La primera, agrupa a quienes respondieron mirar de cinco a siete días las noticias, considerando esto como alta exposición. La segunda, agrupa a quienes respondieron mirar entre tres y cuatro días las noticias, considerando esto como exposición media. El resto, quienes respondieron de cero a dos días, son la “base” de las dummies (Chitarroni 2012:7).

La decisión de considerar alta exposición a partir de mirar cinco días no responde a un criterio teórico sino a una necesidad práctica, por lo que en otro modelo se ensayó incluir a quienes miran cuatro días a la semana en la categoría de alta exposición, siendo los resultados obtenidos extremadamente similares.

En lo que concierne a la influencia de los partidos políticos, en este caso se toma como variable independiente la simpatía del individuo por algún partido<sup>19</sup>. En este caso, también trabajamos a partir de variables dummies, simulando una para los simpatizantes del FA, otra para los simpatizantes de los partidos tradicionales, y tomando como base al resto de los encuestados que no manifestaron ninguna de estas preferencias.

En lo que refiere a la influencia de la situación económica, desafortunadamente la base de datos utilizada no proporciona un indicador confiable de la situación laboral del encuestado, ni

---

<sup>18</sup> Específicamente, la pregunta utilizada es “¿Cuántos días en la semana pasada miró Ud. las noticias en televisión?”

<sup>19</sup> Obtenida a través de la pregunta “Si las elecciones fuera el próximo domingo, ¿a qué partido político votaría Ud.?”

tampoco un indicador preciso de su nivel socioeconómico. Como indicador proxy, recurrimos a la respuesta que brindan los encuestados sobre la suficiencia o no de sus ingresos, como forma de indagar si el individuo tiene o no problemas económicos apremiantes. El valor más alto fue asignado a quienes respondieron que podían ahorrar, descendiendo luego a quienes les alcanzaba justo, pasando por quienes mencionaron tener algunas dificultades, para terminar con quienes contestaron tener grandes dificultades.

Por último, se incorporó al modelo una variable sobre sensación de seguridad personal, como forma de evaluar el impacto real de percibirse como una víctima potencial de un delito. La misma varía desde quienes se preocupan todo el tiempo por ser víctima de un delito -preocupación alta-, hasta quienes no se preocupan nunca -preocupación nula-, pasando por dos valores intermedios.

Vale destacar que si bien esta variable presenta una correlación estadísticamente significativa con victimización, lo mismo no ocurre con la variable de exposición a las noticias, lo que es relevante ya que teóricamente podrían existir problemas de colinealidad -esto es, que quienes mas miran las noticias donde los policiales predominan se preocupen mas por ser víctimas de un acto delictivo-, pero de hecho los mismos no se registraron.

### **Cuadro 3. Modelo de regresión logística binomial aplicado a la encuesta**

#### **Latinobarómetro 2010 para Uruguay**

Variable dependiente: Mención a seguridad pública como el principal problema del país

<b>Variabes</b>	<b>Beta</b>	<b>Sig.</b>
Simpatía P. Tradicionales	0.380	<b>0.042</b>
Mirar 5 a 7 días de TV	0.322	<b>0.05</b>
Percepción víctima potencial	0.263	<b>0</b>
Ingreso	0.207	<b>0.031</b>
Simpatia FA	0.268	0.081
Victimización	0.240	0.158
Mirar 3 o 4 días de TV	0.144	0.582
Constante	-2.178	0
Pseudo R <sup>2</sup> : 0.036		

Fuente: Elaboración propia

A partir de los datos obtenidos, es posible afirmar que las variables estadísticamente significativas, que afectan positivamente la probabilidad de mencionar a la inseguridad como el principal problema son -en orden de importancia-: votar a los partidos tradicionales, mirar de cinco a siete días a la semana los informativos centrales de TV, preocuparse frecuentemente por ser víctima de un delito y la autopercepción de tener una situación económica favorable. Estos resultados van en línea con las hipótesis surgidas a partir de la descripción realizada en la sección anterior.

En cambio, haber sido víctima de un delito, simpatizar con el FA y mirar entre tres y cuatro días los informativos centrales de televisión, resultaron no ser variables significativas estadísticamente, lo cual también esperábamos de acuerdo al análisis descriptivo realizado anteriormente.

No obstante, el modelo, en general, no logra explicar de forma cabal qué características distinguen a los ciudadanos que manifiestan que la inseguridad es el principal problema del país, como lo refleja el bajo pseudo  $r^2$  alcanzado. Esto puede deberse a dos motivos. El primero de ellos, es que existan otras variables que estén operando sobre el fenómeno y que en este estudio no hayan sido detectadas. Mientras que el segundo refiere a la calidad de los datos con los que trabajamos, que en algunos casos no nos proporcionaron los indicadores adecuados, o bien las categorías utilizadas eran algo confusas, lo que nos llevó a tener que reagrupar respuestas en nuevas categorías que pueden haber distorsionado en alguna medida los resultados. Sea cual fuere el problema, lo cierto es que futuras investigaciones podrán superar estas dificultades.

#### **4. Conclusiones**

A partir de este trabajo, arribamos a las siguientes conclusiones. En primer lugar, ratificamos los postulados teóricos que afirman que en nivel real de delitos no está necesariamente relacionado con la presencia del tema seguridad ciudadana como principal problema en la agenda pública. Esto concuerda con las observaciones de Ávila (2010) para el caso venezolano, y lo planteado por Boidi y Queirolo (2010) y Paternain (2012).

Este hecho se refleja en que durante el período que la inseguridad pasa a ser el principal problema del país de acuerdo a los sondeos de opinión, los niveles reales de delincuencia se mantienen constantes o incluso descienden. A su vez, el haber sido víctima de un delito no resultó ser un factor estadísticamente significativo a la hora de condicionar la probabilidad de manifestar al tema como principal problema, lo que refuerza estos postulados. No obstante, el

cambio en las modalidades predominantes de delito, con un ascenso de los niveles de violencia asociados a los mismos, es un factor que futuras investigaciones sobre el tema deben tener en cuenta.

En cambio, la sensación de inseguridad en determinadas personas, como fenómeno independiente de las otras dimensiones aquí analizadas, plantea la necesidad de investigar sobre la formación de estas actitudes, ya que ésta variable resultó ser significativa en el modelo ensayado.

En segundo lugar, a partir del análisis realizado, consideramos que la teoría de agenda setting, esto es, la influencia de los medios masivos de comunicación en la conformación de la agenda pública, determinando las prioridades (Mc Combs 2006), resulta válida para el caso uruguayo.

El aumento de segundos dedicados a noticias policiales en los informativos centrales de TV, acompaña de forma casi lineal el ascenso del tema seguridad ciudadana en la agenda pública. A su vez, quienes más se exponen a estos informativos, presentan una probabilidad mayor de considerar a la inseguridad como el principal problema respecto a quienes no miran dichos contenidos de forma tan asidua, lo que viene a ratificar lo enunciado.

En tercer lugar, este trabajo encuentra que la cuestión partidista se encuentra involucrada en la presencia del tema en la agenda, ya que la simpatía por los partidos tradicionales resultó ser el mejor predictor de los analizados a la hora de encontrar a quienes manifiestan que la inseguridad es el principal problema del país.

Empero, no es posible afirmar que estos partidos hayan promovido el tema en la agenda, ya que los datos disponibles no son suficientes como para asegurarlo, mas allá de que parece pertinente mantenerlo como hipótesis si tenemos en cuenta que diversos análisis de las elecciones del año 2009 (como por ejemplo Canzani 2010) han detectado que ha sido el principal tema utilizado en la campaña.

Por último, consideramos que los resultados obtenidos confirman lo planteado por Canzani (2010) acerca de la conceptualización del tema como problema relativo en general, y sobre la incidencia de la mejora de la situación económica en el ascenso de a inseguridad como principal problema en particular. Esto se visualiza a partir de dos situaciones. La primera de ellas, es que el descenso en la tasa de desempleo es paralelo al ascenso del tema en la agenda

pública. La segunda, resulta que no pasar por situaciones económicas apremiantes afecta positivamente la probabilidad de manifestar a la inseguridad como el principal problema del país.

La lectura de esto, es que quienes sí tienen problemas económicos, siguen considerando a la economía como el principal problema, aún controlando el efecto de todas las otras variables, por lo que, en términos absolutos, parece ser que la principal preocupación de los uruguayos siguen siendo los asuntos económicos. Por esto, una de las causas del ascenso del tema seguridad en la agenda de problemas parece ser la mejora coyuntural de las cuestiones económicas.

En síntesis, tanto los medios de comunicación, los partidos políticos, así como la mejora de la situación económica tienen algo para decirnos sobre esta nueva conformación de la agenda pública en nuestro país, sin olvidar que restan otros factores por analizar, lo que seguramente hagan futuras investigaciones.

## **Bibliografía**

Álvarez, L. (1988) *Los héroes de las siete y media. Los noticieros en la televisión uruguaya*. CLAEH-EBO, Montevideo.

Altman, D. (2002) “Cambios en las percepciones ideológicas de lemas y fracciones políticas: un mapa del sistema de partidos uruguayo (1986-1997)” en *Cuadernos del CLAEH* año 25, N° 85, Montevideo.

Ávila, K. (2010) “La instrumentalización del delito: política, empresas de comunicación e inseguridad. Sobre cómo la inseguridad logró posicionarse en el primer lugar de la agenda pública en Venezuela” en *Espacio abierto Cuaderno venezolano de sociología*, Vol. 19 N°2, Caracas.

Boidi, M y Queirolo, M. (2008) *La cultura política de la democracia en Uruguay. Informe del Barómetro de las Américas 2008*. Universidad de Montevideo, Montevideo.

Boidi, M y Queirolo, M. (2010) “La cultura política de la democracia en Uruguay”. *Informe del Barómetro de las Américas 2010*. Universidad de Montevideo, Montevideo.

Buquet, G. y Lanza, E. (2011) *La televisión privada comercial en Uruguay. Caracterización de la concentración de de la propiedad, las audiencias y la facturación*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo

Caetano, G, Rilla, J y Pérez, R. (1988) “La Partidocracia Uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos”, en *Cuadernos del Claeh N°44*, Montevideo

Canzani, Agustín (2010) “¿Tipos raros? La lógica de la opinión pública detrás de los resultados electorales 2009” en Buquet, D. y Johnson, N. (coords.) *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*. Fin de Siglo-CLACSO-ICP, Montevideo.

Castillo, M. y Pérez, V. (2010) “Esencia y espacio: análisis de los programas del Frente Amplio y el Partido Nacional en las elecciones nacionales de 2009, 2010” ”, en Buquet, D. y Johnson, N. (coords.) *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*. Fin de Siglo-CLACSO-ICP, Montevideo.

Chitarroni, H. (2002) *La regresión logística*. IDICSO, Buenos Aires.

Chomsky, N. y Herman, E. (2000) *Los guardianes de la libertad: Propaganda, Desinformación y Consenso en Los Medios de Comunicación de Masas*. Barcelona: Editorial Biblioteca de Bolsillo.

Hirschman, A. (1977) *Salida, voz y lealtad*. Fundación de Cultura Económica, México

Jovell, A. (1995), “Análisis de regresión logística” en *Cuadernos Metodológicos N° 15*. CIS, UCM, Madrid

Lazarsfeld, P. y Merton, R. (1974) “Los medios de comunicación de masas, el gusto popular y la acción social organizada” en *Industria cultural y sociedad de masas*. Caracas: Monte Ávila Editores.

Luna, J. (2002) “¿Pesimismo estructural o voto económico? Macropolitics en Uruguay” en *Revista uruguaya de Ciencia Política*, N°13, Montevideo, pp. 123-151

Malamud, A. (2003) “Partidos Políticos” en Pinto, J. (comp.) *Introducción a la Ciencia Política*. Eudeba, Buenos Aires.

McCombs, M. (2006) *Estableciendo la agenda. El impacto de los medios en la opinión pública y el conocimiento*. Editorial Paidós, España

Milburn, M. (1994) *Persuasión y política: La psicología social de la opinión pública*. Editorial Cerec, Santafé de Bogotá.

Noelle Neuman, E. (1995) *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Editorial Paidós, España.

Paternain, R. (2011) “Las desigualdades y la inseguridad. Futuros posibles para el Uruguay” en “*La aventura uruguaya*”: Rodrigo Arocena, Gerardo Caetano coordinadores, Editorial Sudamericana, Uruguay.

Paternain, R. (2012) “La inseguridad en Uruguay: genealogía básica de un sentimiento” en Paternain, R. y Rico, Á. (2012) *Uruguay. Inseguridad, delito y Estado*. CSIC-TRILCE, Montevideo.

Perroni, E. y González Arias, D. (2009) “Análisis de comunicación de temáticas policiales en noticieros de TV”. Observatorio de Medios del CLAEH, Montevideo.

Real de Azúa, C. (1988) (1971) *Partidos, política y poder en el Uruguay: 1971. Coyuntura y pronóstico*. Facultad de Humanidades y Ciencias, Uruguay.

Rincón, O. y Rey, G. (2008) “Los cuentos mediáticos del miedo” en *Revista latinoamericana de seguridad ciudadana, FLACSO*. N°5, Quito.

Rodríguez Díaz, R. (2004) *Teoría de la agenda setting: aplicación a la enseñanza universitaria*. Observatorio europeo de tendencias sociales. Editor A.F. Alaminos, España.

Sartori, G. (1980) *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Editorial Alianza, Madrid.

Selios, L. y Vairo, D. (2010) “Desde las lealtades partidarias a la accountability electoral: análisis de las determinantes del voto y la reciente evolución electoral en Uruguay”. ” en Buquet, D. y Johnson, N. (coords.) *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*. Fin de Siglo-CLACSO-ICP, Montevideo.



Facultad de  
Ciencias Sociales



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY