

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

Te quiero, te odio, te necesito: proceso de construcción de agenda, el gobierno de Mujica, la prensa y la (in)seguridad

Andrés Raggio Souto
Tutora: Lucía Selios

2012

Introducción

Un Estado republicano básicamente cuenta con los tres poderes clásicos que Montesquieu ideó en su libro “El espíritu de las leyes”: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. Si bien, esta concepción se sigue manteniendo, se podría relativizar en lo que atañe al número real de poderes. Hace ya varios años, los partidos políticos tuvieron en los medios de comunicación¹, y más aún en la prensa, el poder de difundir sus ideas, la denominada prensa partidaria. Tipo de prensa que nuestro país tuvo desde hace ya más de un siglo².

Con el correr de los años, la prensa partidaria ha ido perdiendo lugar, no obstante, es más frecuente su carácter “independiente”, los cuales sin lugar a dudas, tienen su perfil ideológico, mas no partidario. Esto de alguna manera reconfigura en los hechos la división clásica del poder, ya que no se puede pasar por alto la capacidad que fueron adquiriendo con el tiempo ciertos medios de comunicación. No en vano, algunos llaman a estos “el cuarto poder”, donde se los presenta como un actor más que forma parte del sistema político.³

En este contexto surge el incentivo para investigar la posible participación de los medios en la elaboración y construcción de nuevos temas de agenda política.⁴ Aunque este tipo de agenda varía acorde al ámbito donde se estudie. Por un lado se encuentra la agenda política constitucional, que representa aquellos temas generales, y por otro lado, la agenda política institucional, que representa aquellos temas particulares tratados por el gobierno. En esta investigación se entiende que los medios pueden ser capaces de ingresar nuevos temas en el segundo tipo de agenda. Por ello, se presentan los diferentes tipos de asuntos que esta agenda puede tener, siendo los habituales y recurrentes asuntos viejos; mientras que los asuntos nuevos son los temas espontáneos y canalizados.

En lo que respecta a los temas elegidos para el análisis, se tomó operacionalmente el tema seguridad, por ser un tema de preocupación creciente en nuestro país, tanto para el gobierno como para la opinión pública.

Por tanto, esta investigación se rige en base a las siguientes preguntas:

¹ De ahora en más se utilizan las palabras “medios” y “medios de comunicación” indistintamente.

² Periódicos partidarios como La Mañana con fuerte tendencia nacionalista y El Día, con una inclinación batllista así lo demuestran.

³ <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd53/xgiro.pdf> última visita: 28/10/12.

⁴ De ahora en más se utilizan las palabras “tema/s” y “asunto/s” indistintamente.

En los dos primeros años del gobierno de José Mujica ¿existió una participación de la prensa en la inserción de algunos temas relacionados a la seguridad en la agenda política institucional?

¿En que medida la prensa en el Uruguay cumple una función canalizadora de nuevos temas en la agenda política institucional de los actores políticos partidarios?⁵

¿Cómo se trató el tema de inseguridad en los dos primeros años del gobierno de José Mujica tanto en el gobierno como en la prensa?

Este trabajo se estructura de la siguiente manera: en el primer capítulo presentamos el marco teórico, donde se contextualiza el objeto de estudio en torno al poder, la democracia, la rendición de cuentas⁶, como también se presentan las diferentes funciones de los medios de comunicación para este contexto, así como las definiciones de los diferentes tipos de agenda y asuntos. Por último, en este capítulo se presenta el caso uruguayo en torno a los medios de prensa y al tema de seguridad específicamente. Por otro lado, en el segundo capítulo se presenta el marco metodológico, concretamente la unidad de análisis, el tipo de investigación y su operacionalización en torno a los subtemas de seguridad tomados para el análisis. Ya en el tercer capítulo se presenta los resultados y sus interpretaciones. Y por último, en el cuarto capítulo se exhiben las conclusiones finales del trabajo.

I. Marco teórico

Poder y elección racional

Cuando se trata la relación y la participación de actores sumamente influyentes como son el gobierno y los medios de comunicación, se está hablando implícitamente de poder. Poder porque en este juego se generan confrontaciones, discrepancias, conflictos, que muchas veces ponen de manifiesto el poder intrínseco de cada uno.

A nivel más macro, y tomando a Manuel Castells, se entiende por poder a “*la capacidad relacional que permite a un actor social influir de forma asimétrica en las decisiones de otros actores sociales de modo que se favorezcan la voluntad, los intereses y los valores del actor que tiene el poder*” (2009:33).

⁵ Basado en la categorización de Cobb y Elder (1986), que será explicada oportunamente.

⁶ De ahora en más se utiliza “rendición de cuentas” y “accountability” indistintamente.

Asimétrica porque Castells entiende que en una relación de poder existen al menos dos actores, pero que siempre hay uno que predomina, o sea, que siempre uno tiene mayor capacidad de influir en el otro. Pero por otro lado, en esta relación no puede haber un actor con poder absoluto, de ser así esta relación no sería de poder, sino más bien de dominación.

¿Por qué poder? En este contexto se enmarca el objeto de estudio, y en el cual la investigación se forma. Específicamente se atienden los casos, eventos, o temas de agenda que hacen referencia a la “seguridad”; particularmente se problematiza el poder que tienen los medios en la construcción agenda política institucional. Precisamente, existen estudios, como se puede ver más adelante, que marcan la predisposición del público a prestar delicada atención a los temas que hacen referencia a la seguridad en detrimento de otros. Esto, según Graber (2007) se produce, haciendo hincapié en la teleaudiencia, debido a que el ser humano tiende a priorizar a las noticias negativas y no así las positivas, como dice Castells *“las situaciones que provocan miedo atraen las mayores audiencias”* (2009: 215). En un ámbito puramente cognitivo, las personas también prestan atención a la forma en que la noticia es contada y del rubro que sea parte de ésta.

Si bien se parte de la base de que la prensa actúa de manera más eficiente que la televisión, también se puede apreciar el poder de incidencia de mediano plazo que tiene ésta, ya que apunta a la repetición constante, haciendo que ciertos procedimientos de la noticia sean resaltados; *“marcan la agenda de temas concretos informando sobre la historia de forma repetitiva, poniéndola en los titulares de la emisión, aumentando la duración de su cobertura, afirmando su importancia, seleccionando las palabras y las imágenes para representarla y anunciando las historias que se tratarán en la emisión”* (Graber en Castells, 2009:215-216).

Históricamente los medios de comunicación han tenido un poder considerable en la formación y establecimiento de temas de agenda de la opinión pública, lo que se ha descrito bajo el nombre de teoría de la Agenda-Setting (McCombs y Shaw, 1972).

Con la evolución de los partidos políticos, que pasaron de ser partidos relativamente cerrados y elitistas, a ser partidos de masas electorales y luego pasar a ser Catch All; los medios de comunicación pasaron a tener un rol fundamental, al cual se le da, en el origen de su etimología su significado real, “medios”. Una de las características de los partidos “Atrapa todo”, justamente es llegar a todos los sectores de

la población, sin distinción de clase, como tampoco, aunque podría ser más discutible, de ideología. El objetivo mayor de esta clase de partidos políticos es llegar al poder con un gran caudal de votos que los respalde. Por ello su accionar está sujeto a los fines que persiguen, como también así el de los individuos.

La teoría del Rational Choice, acción racional, es fundamental en este punto. Por un lado los individuos necesitan de los “medios” para informarse, lo que les permitirá elaborar una idea sobre sus conveniencias a la hora de ejecutar su derecho del voto, dando validez al voto con una visión retrospectiva de los hechos.

Por otro lado, los partidos políticos, tanto en la oposición como en el gobierno, necesitan de los medios para ampliar su caudal de votos. Esto genera cierta dependencia con aquellos, si es que quieren tener chances reales de obtener porciones de poder.

La relación en un orden democrático: derechos y libertades

El vínculo que une tanto al Estado, como a los partidos políticos y a los medios de comunicación se establece en un contexto democrático, donde la democracia posee entre sus características fundamentales un grado relativamente elevado de libertad de prensa, como también el derecho a la información.

Pero, ¿qué es la democracia? En el libro “La Poliarquía” de Robert Dahl el autor establece los requisitos para que una democracia, que cuenta con un gran número de habitantes, pueda consolidarse bajo lo que él llama “poliarquía”, ya que no existe según él la democracia como forma de gobierno, sino que existe una aproximación denominada de esa forma. Por tanto Dahl define a la poliarquía como un “*sistema sustancialmente liberalizado y popularizado, es decir muy representativo -con derecho a participar en elecciones y en el gobierno -, a la vez que francamente abierto al debate público*” (1989:18).

Según este autor, tanto la libertad de expresión como la diversidad de fuentes de información son parte de las características fundamentales que debe tener una poliarquía. En el mundo de hoy esas libertades se representan, en muchos casos, en los medios de comunicación, siendo elegidos por la amplitud de su cobertura, tanto por individuos como por instituciones. La libertad de información, y el derecho de todos a recibirla, obliga al sistema democrático a permitir estas acciones. Y no sólo permitir, sino también como condición necesaria que hace más fuerte a la poliarquía.

Por el mismo camino, O'Donnell cree que tanto la libertad de opinión, como la de asociación y el acceso a las fuentes de información razonablemente variadas, “*permiten plantear demandas a las autoridades públicas y eventualmente denunciar sus actos ilícitos. A esto contribuye el funcionamiento de medios de comunicación razonablemente libres, también comprendido por la definición de poliarquía*” (2007:86).

Accountabilities

Como se dijo los medios de comunicación cumplen un rol importante en cuanto a la rendición de cuentas más directa y simple, también llamada *accountability vertical*, ya que son los propios medios quienes ajustan las “*demandas sociales que normalmente se pueden articular sin padecer la coerción estatal - permitiendo al electorado obtener información para hacer efectivo su derecho al voto*”⁷ - *medios de comunicación que por lo menos cubren con regularidad las más visibles de éstas demandas y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas son dimensiones de lo nominado <<accountability vertical>>*” (O'Donnell, 2007:86).

Maravall también cree en la influencia de los medios en la *accountability vertical*, debido a que “*la responsabilidad política de los gobiernos democráticos depende de que los ciudadanos puedan juzgar su historial retrospectivamente en el momento de las elecciones*” (2003:17). Una vez más los medios, como dice O'Donnell, son los que brindan al ciudadano los argumentos para la elección de su voto futuro. La relación entre un gobierno y los medios es importante justamente porque a mejor relación mayores posibilidades de que ciertos temas ingresen a la agenda política institucional, permitiendo al gobierno exponer su postura ante la opinión pública en determinado tema, y contar con un “patrocinador”. Y aún más cuando la visión de los medios es positiva, el gobierno ya no sólo cuenta con la difusión del tema, sino también con un aliado para la aprobación de determinado tema en la agenda.⁸

Entonces, se entiende por *accountability vertical* como la forma que, “*por medio de elecciones razonablemente libres e institucionalizadas, los ciudadanos pueden castigar o premiar a los gobernantes votando a favor de ellos o de la oposición*”

⁷ Diversos estudios han comprobado la fuerte incidencia de los medios de comunicación como principales fuentes de información a la hora de buscar motivos para la elección de un candidato. Ver McCombs y Shaw (1972), Moragas (1979).

⁸ Como el caso del Plan Ceibal que fue valorado de forma positiva en la opinión pública e incidiendo en el análisis retrospectivo del votante en las elecciones nacionales del 2009.

(O'Donnell, 2007:86), siendo esta la forma más directa del ciudadano promedio de incidir en los asuntos públicos.⁹

Por otro lado, los medios de comunicación son uno de los principales actores en lo que refiere a la capacidad de incidir en decisiones políticas por parte de actores externos al sistema. Esto sucede, ya que al cubrir algunos hechos del gobierno pueden generar sanciones a posteriori de una institución a otra, dentro del propio Estado, actuando como otro poder que obliga a los tres poderes tradicionales a rendir cuentas dentro del aparato estatal. Esta idea es denominada *accountability social vertical* que refiere a “*un mecanismo de control vertical, no electoral, de autoridades políticas, basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas*” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002b:32).

Peruzzotti y Smulovitz también consideran la importancia que poseen aquellos actores capaces de incidir en el ámbito público, ya que “*las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de instituciones horizontales de control. La accountability social puede canalizarse tanto por vías institucionalizadas como no institucionalizadas. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas*” (2002b:32).

Por tanto, los medios de comunicación son quienes cumplen el rol principal, como actores, en lo que respecta a la *accountability social vertical* de carácter no institucionalizado.

Por último, resta tener presente el otro tipo de rendición de cuentas, la *accountability horizontal*, que refiere a control intra-estatal de algunas instituciones encargadas de supervisar actos ilícitos de otras instituciones estatales. Este mecanismo de acción también es definido por O'Donnell, el cual “*hace referencia a la capacidad y disponibilidad de instituciones estatales legalmente autorizadas para llevar a cabo el control y/o sanción sobre acciones o no acciones, en principio ilícitas, de otras instituciones estatales*” (2007:113).

⁹ José María Maravall (2003). *El control de los políticos*. Madrid: Santillana.

Funciones de los medios en el contexto del sistema político

Los medios son por naturaleza proveedores de información, tanto para la opinión pública como también para el gobierno. Según se entiende los medios tienen con respecto a este tema las siguientes funciones.

En primer lugar, los medios son intermediarios entre el Estado y la sociedad civil: al presentar diferentes realidades de la sociedad que facilitan la inmediatez con ciertos problemas o acontecimientos que si no fuera por los medios, difícil sería pensar en que se conozca cierto estado de cosas.

En segundo lugar, también cumplen una función de contralor, contribuyendo tanto a la accountability horizontal, a la vertical, como a la vertical social. En ocasiones son los medios de comunicación quienes coadyuvan a dilucidar ciertas irregularidades en organismos públicos, permitiendo una posterior investigación pública, lo que contribuye a la accountability horizontal. Por otro lado, aunque bajo la misma lógica funcional de control, esto ya sucede desde el proceso de formación y elaboración de la noticia, como en el manejo de la información con la que cuentan los medios (Bretones, 1997:39).

En tercer lugar son, en ocasiones, promotores de políticas públicas, lo que influye directamente en la generación de temas de la agenda política institucional, que también hace, en cierta medida, denotar el poder real con el que cuentan los medios de comunicación. Como dice Valles, sería una función en la cual podría caracterizarse como de *protagonistas* porque en ocasiones son quienes impulsan y promueven políticas públicas o candidatos, formando así parte de la construcción de la agenda política (Valles, 2000). Como se dijo, la relación que tienen los medios con el sistema político coadyuva a la construcción de la agenda política institucional. No obstante, los medios presentan un estado de cosas pero sólo desde un punto de vista, lo que genera una reacción determinada en el receptor. La visión del receptor dependerá de él, pero también del punto de vista del medio, del periodista y tal vez de la fuente que el mismo periodista utilizó. Así se presenta una cosmovisión múltiple de un sólo hecho noticioso que observado de distintos lugares puede tener distintos significados, pero que puede terminar produciendo una política pública como resultado.

Complementariamente, Valles cree que, además de ser protagonistas, los medios son *eco* porque son capaces de comunicar y reproducir lo que otros actores del sistema político dicen, lo cual está asociado con la primera función. Y son *comparsa* porque

muchas veces apoyan o critican posturas de otros actores, en lo que respecta a políticas públicas o hechos políticos (Valles, 2000). También es este caso podemos relacionarlo con una de las funciones, en referencia a las accountabilities, aunque con menor fuerza.

Se podría resumir, tomando a Flavia Freidenberg, en que *“los medios actúan como actores políticos, en el sentido de formar parte del triángulo que permite a los ciudadanos obtener información política y al mismo tiempo, ejercer control o vigilancia sobre las instituciones; son productores culturales; y, finalmente, se comportan como instituciones que hacen políticas públicas o influyen en el proceso de elaboración y/o control de las mismas”* (xxx)¹⁰.

Agenda Building: desde sus antecedentes hasta su concepción

Este estudio toma las bases de la teoría de la Agenda Building (AB) que hace referencia a la construcción de la agenda. Sin embargo, el concepto surge de la teoría de la Agenda Setting (AS), también denominada teoría del establecimiento de la agenda.

Se puede decir que existen tres dimensiones importantes de investigación; por un lado, el *proceso* cuenta con el análisis del establecimiento de la Agenda Pública; como también de la construcción de la Agenda Política; y, por último, la fijación de la Agenda Mediática.

La AS tiene sus antecedentes desde la segunda década del siglo XX, donde existía la idea de que los medios eran omnipotentes y que su poder de incidencia sobre la opinión pública era total. La teoría de la “aguja hipodérmica” ilustra esta idea, donde se hace referencia a que los mensajes de los medios de comunicación, supuestamente, ingresarían en la mente de la opinión pública como una aguja.¹¹

Ya entrados los años cuarenta del siglo XX se produce una relativización de mediana escala de la fuerza de los medios, donde el centro de atención pasa a ser la audiencia. Ésta, que no es uniforme, elige lo que quiere escuchar acorde a sus intereses personales.

Ya iniciados los setenta, precisamente en 1972, surge por parte de los investigadores McCombs y Shaw un estudio en la ciudad de Chapell Hill en California

¹⁰ Trabajo sin fecha ni página:

<http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Mediosdecomunicacion.pdf>, visto día 18/09/12

¹¹ Teoría de la Aguja Hipodérmica, teoría nacida en la primera guerra mundial donde se partía de la base de ésta para persuadir a las masas para lograr un apoyo incondicional. Se sostenía que *“ciertos estímulos, hábilmente elaborados, llegarían a través de los medios a cada uno de los miembros individuales de la sociedad de masas, que cada uno de ellos los percibiría del mismo modo de sus iguales, y que ellos provocarían en todos una respuesta más o menos uniforme”* (De Fleur en Lozano, 1996:41-42).

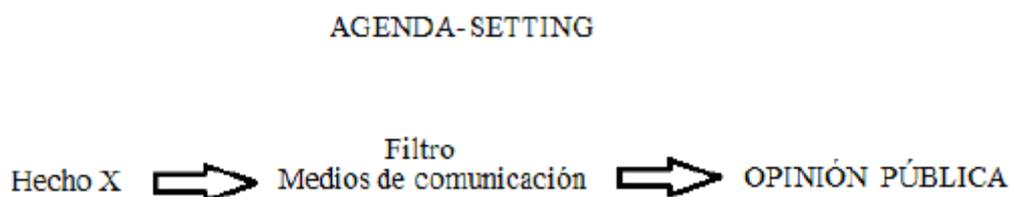
del Norte, EE.UU., donde evaluaron la incidencia de los medios en las prioridades que los votantes tenían en periodo electoral.

Más allá de estos antecedentes cuando hablamos de AS no podemos pasar por alto la famosa frase de Bernard Cohen que da figura a la relación de forma eficiente y sucinta: *“La prensa no puede durante mucho tiempo tener éxito diciéndole a la gente qué tiene que pensar, pero si en cambio diciéndole sobre qué tiene que pensar”* (1963:13).

Estos investigadores analizaron a un grupo de indecisos en pleno periodo electoral, descubriendo que los temas del día de los medios de comunicación incidían a la opinión pública. Precisamente se le preguntaba cuál era para ellos el orden de temas que debía tener la agenda, siendo paralelamente analizados, mediante análisis de contenido. Estos hechos y sus conclusiones son denominados como la primera etapa de la teoría de la AS.

Llamamos Agenda Setting a la *“orientación, conducción o canalización que las masas de los ciudadanos sufren por los repertorios de temas de preocupación pública, en detrimento de otros que no son destacados, como consecuencia de la selección previa de asuntos que realizan los mass media”* (Dader, 1992:295). Esto se puede observar gráficamente en la Figura I.

Figura I



Elaboración propia

Lo que encontraron McCombs y Shaw (1972) fue que los efectos de los medios sobre las personas no tenían necesariamente un carácter persuasivo, sino más bien cognitivo. Justamente entendieron que existe *cierta* influencia de la agenda de los medios sobre la agenda pública. Según Shaw como *“consecuencia de la acción de los periódicos, de la televisión y de los demás medios de información, el público es consciente o ignora, presta atención o descuida, resalta o pasa por alto, elementos específicos de los escenarios públicos. La gente tiende a incluir o a excluir de sus propios conocimientos lo que los medios de comunicación incluyen o excluyen de su*

propio contenido. El público, además, tiende a conceder a las cosas una importancia que refleja el énfasis atribuido por los medios de comunicación a los acontecimientos, a los problemas, a las personas" (1979: 96)¹².

Igualmente cabe mencionar que este efecto tiene sus variables intervinientes, como la cercanía con un tema, la alta o baja exposición mediática que relativizan la fuerza de la relación. Además, como argumenta Dorantes (2008)¹³, existen ciertos factores circunstanciales que pueden hacer variar el o los efectos que los medios puedan tener sobre los individuos, como; *“el tiempo de exposición a la fuente; la selectividad temática al medio de acuerdo con la teoría de exposición selectiva; la necesidad de orientación; la experiencia personal con relación al asunto; la capacidad de argumentar en contra de los contenidos de la noticias; la proximidad geográfica ante los acontecimientos; la existencia de contactos personales que permitan contrastar la información publicada; la homogeneidad o diversidad temática de cada medio; la credibilidad de la fuente y la naturaleza de los temas difundidos, ya sea rutinarios o excepcionales”* (Dorantes, 2008:83).

A comienzos de la década del noventa surge el *segundo nivel del establecimiento de agenda*, McCombs y Evatt (1995), señalaron algo más que la incidencia de los medios sobre la opinión pública. Apuntaron a que los medios transmiten la supremacía de determinados rasgos, aspectos, atributos, etc., de un tema ocultando de forma intencional o no otros. Como afirma Dorantes, *“si el primer nivel es la transmisión de la relevancia de un objeto, el segundo (...) corresponde a la transferencia de la importancia de un atributo, sea éste el que corresponde a un tema, un asunto o una persona”* (2008:84).

En este segundo nivel o etapa se podría ampliar la frase de Cohen, y decir que *“los medios de difusión no sólo nos dicen sobre qué pensar, sino también pueden decirnos cómo y qué pensar e, incluso, qué hacer”*.¹⁴

Otra vertiente surge con la pareja Lang, quienes presentaron la relevancia de la teoría de la *construcción de la agenda* o Agenda Building. Estos autores creen que los medios no sólo establecen temas de agenda, sino también la construyen.

¹² Shaw, E. (1979). Agenda-setting and mass communication theory. *Gazette (International Journal for Mass Communication Studies)*, Vol XXV, N°2.

¹³ Dorantes toma las ideas de Dader (1992).

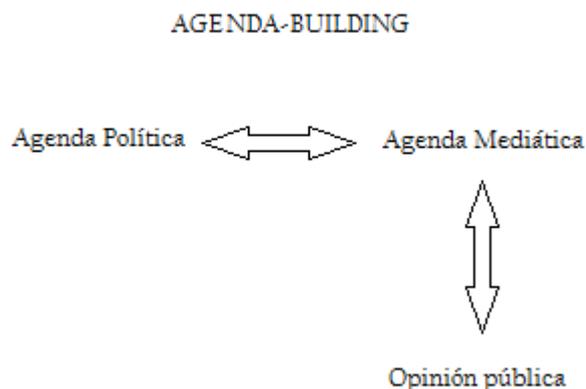
¹⁴ Palabras de McCombs en la Conferencia “The media outsider and the pictures in our heads. Surveying the second dimension of agenda setting”. Conferencia en la Università degli Studi La Sapienza. Roma, 1999.

Según Lang y Lang la AB se deriva de la AS y a su vez, la teoría del *encuadre* o *framing*. Para ellos, el trabajo de los medios tiene cuatro etapas. En primer lugar, los medios resaltan algunos acontecimientos que fueron filtrados sobre otros, por lo que éstos se destacan del resto. En segundo lugar, se enmarca el objeto, el cual será el centro o foco de atención. Luego, en tercer lugar, después de un proceso de “simbolización” o “categorización” el objeto es reconocido y “ubicable” dentro del “paisaje político”. Para que en último lugar, surjan “portavoces” que articulan las demandas en un tema específico, intentando colocar éste en la agenda utilizando a los medios de comunicación como canales para ello.

Como afirman Lang y Lang “*respecto a los asuntos que pertenecen a la experiencia personal, los medios ayudan a hacerlos de dominio público. Sin embargo, en otros asuntos, como el Watergate, es necesaria la atención de los periodistas para que el tema salga a la luz. Este interés de los medios por determinados temas no surge de modo aislado, sino que recibe influencias, por ejemplo, de la agenda política. Por lo tanto, la Agenda-building es un proceso colectivo con cierto grado de reciprocidad.*”¹⁵

En este marco se gestó el concepto de AB el cual apunta al relacionamiento de los actores del gobierno con los medios de comunicación, como a la capacidad de estos últimos de incidir en la construcción de la agenda política, por tanto, definimos a la AB como “*el proceso por el cual la agenda de las minorías políticas en el manejo de las políticas públicas resulta influido por la agenda de los medios y las de los ciudadanos*” (Dorine en Abreu 2001:136). Hecho que representamos en la Figura II.

Figura II



Elaboración propia

¹⁵ En Sádaba, T. y J. Rodríguez Virgili. 2007. La construcción de la agenda de los medios. El debate del estatut en la prensa española. En *Ámbitos N°16*. Universidad de Navarra. Pág. 192.

La percepción que tienen los actores del gobierno, como cualquier otro actor político, es que los medios son el nexo entre ellos y la ciudadanía, por tanto, el rol que poseen estos es más que importante, además de ser la piedra angular de justificación de relevancia para este estudio. Como dice Sádaba, “*aunque los primeros estudios de la Agenda Building se trata de conocer únicamente cómo los problemas sociales pasan a recibir la atención de lo políticos, el interés por los medios es ya latente, puesto que se reconocer que los medios son la fuente de conocimiento de problemas sociales por parte de los políticos*” (2008:80).¹⁶

Según Martín Linsky (1991) el efecto más característico de la relación entre esas agendas es la atención a la aceleración o el retroceso de un tema de debate político en el marco institucional. Así que en el proceso de construcción de agenda (AB) cabe la posibilidad de que se acelere la toma de decisiones, a través de un debate impulsado por los medios que de otra manera podría no llegar a ser resuelto. Dicha concreción de una política dependerá de cuán negativa o positiva sea la cobertura de los medios sobre el tema que se trata. La cobertura negativa en los medios provoca, en la mayoría de los casos, la atención de los puestos más altos del gobierno.¹⁷

Agendas

Existen un sinnúmero de “agendas”, algunas son individuales, otras colectivas, algunas son claras, otras confusas, algunas son más importantes, otra no tanto, pero sea la que fuere se debe tener claro aquí qué es una agenda y las agendas que interesan.

Una agenda es donde se establecen prioridades a determinadas cosas, sean problemáticas o no, cosas pendientes a solucionar, o al menos, tomar una postura. Cuando se logra obtener un grupo reducido de prioridades se alcanza una agenda. Por tanto una agenda es “*conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción*” (Aguilar Villanueva, 1993:29).

Existen varias agendas, política, mediática, institucional, social, etc., y muchas veces algunos temas de una agenda se convierten en temas de otras. He aquí uno de los objetivos, ya que no se desconoce que tanto los medios como el Poder Ejecutivo tienen

¹⁶ Negritas agregadas, no están en el original.

¹⁷ A partir de esta idea es que se tomó la decisión de separar las noticias, categorizándolas como cooperativas a aquellas noticias que tienen un perfil más positivo, y como conflictivas a aquellas noticias que tienen un perfil más negativo.

sus agendas, pero muchas veces un grupo intenta colocar un tema en el otro, convirtiendo inicialmente el tema en un problema de poder, para luego, en caso de superar las barreras y filtros, pasar a ser tenido en cuenta por las elites.

Pero, ¿qué es una agenda política, mediática, etc.? Para contestar esta pregunta se debe ordenar con los diferentes tipos de agenda que se tiene.

En primer lugar, una agenda política es *“un conjunto general de controversias políticas que en cualquier punto del tiempo se contemplarán como aptas para quedar dentro del rango de asuntos legítimos que ameritan la atención del sistema político”* (Cobb, Ross y Roos, 1976:26). Pero por otro lado, Cobb y Elder creen que existen dos tipos de agenda política; la agenda sistemática y la agenda institucional.

La agenda sistemática, o también llamada constitucional, es mucho más amplia en extensión con respecto a la segunda, mucho más abstracta y general. En esta agenda entran temas como “pobreza”, “desigualdad”, “inseguridad”, entre otros. Como dicen los autores *“consiste en todos los temas que son percibidos comúnmente por los miembros de la comunidad política como meritorios de la atención pública y como asuntos que quedan dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente”* (Cobb y Elder, 1986:115).

La agenda institucional es reducida y concreta, contiene temas que apuntan más a soluciones a corto plazo por parte de quienes tienen el poder de tomar las decisiones. A diferencia de la agenda sistemática la agenda institucional está compuesta por temas que pueden variar día a día. A este tipo de agenda también se le llama agenda formal. Trata temas como “políticas para embarazadas”, “aumento del IRPF”, “descuento del IVA”, “mega operativos de saturación”, entre otros.

A su vez, el contenido de este segundo tipo de agenda puede ser dividido en dos, ya que está compuesta por asuntos viejos/antiguos y por asuntos nuevos/recientes. Además también se dividen los asuntos viejos: que pueden ser habituales, *“incluyen aquellos que aparecen para revisión regular”* (Cobb y Elder, 1986:118); o recurrentes, que son aquellos temas que se repiten en el tiempo, aunque no existe un momento determinado, sino que surgen con regularidad. Por otro lado, los asuntos nuevos pueden ser; espontáneos generalmente surgidos desde el propio gobierno, *“aparecen como una acción o reacción de un encargado clave de la toma de decisiones en una situación específica”* (1986:118); también pueden ser canalizados, siendo estos temas aquellos que son insertados por actores externos, *“movimientos de apoyo masivo o por la*

activación de importantes grupos públicos” (1986:118). Para tener una idea más gráfica de estas derivaciones se puede observar la Tabla I sobre los diferentes asuntos que pueden integrar la agenda institucional.

Tabla I: Agenda Institucional y sus diferentes asuntos

Agenda Institucional o Formal			
<i>Asuntos Antiguos</i>		<i>Asuntos Nuevos</i>	
<u><i>Asuntos Habituales:</i></u> Son los asuntos que surgen con periodicidad. Por ejemplo: partidas presupuestales.	<u><i>Asuntos Recurrentes:</i></u> Son aquellos asuntos que suelen repetirse a lo largo del tiempo. Por ejemplo: si sube o baja un impuesto.	<u><i>Asuntos Espontáneos:</i></u> Son asuntos que surgen como acción o reacción por parte de algún encargado de la toma de decisiones. Por ejemplo: un ministro propone una acción concreta debido a algún hecho determinado.	<u><i>Asuntos Canalizados:</i></u> Son asuntos que fueron canalizados a la agenda por algún grupo determinado. Por ejemplo: el sindicato de policías propone una tope horario por mes del 222.

Fuente: Cobb y Elder (1986)

Por tanto, se entiende que los medios pueden incidir directamente en la agenda sistemática con temas o asuntos generales, como en la agenda institucional, vía asuntos habituales, recurrentes, espontáneos como canalizados, aunque se podría establecer que donde más inciden es en la canalización de nuevos asuntos. Como dicen Cobb y Elder, “los medios también pueden representar un papel muy importante en la ubicación de asuntos en la agenda sistémica y en el aumento de probabilidades de recibir la consideración de la agenda formal” (1986:122).

Resumiendo, una agenda en sí misma es una lista de temas, que son vistos como problemas a resolver, que percibidos por las autoridades generan ese conflicto y esa búsqueda de soluciones. Por ello, la Agenda Building es “el proceso por el cual los temas - o problemas - son llevados a la agenda institucional y se transforman en intenciones políticas” (Marinoni, 2007:45).

Si se tiene el mismo modelo de pensamiento para entender la agenda política, se puede fácilmente entender qué es la agenda mediática como la agenda pública.

La agenda mediática o agenda de los medios es un conjunto de temas, relativamente reducido, que los medios masivos optan por darles prioridad a la hora de elegir y reproducir ciertos acontecimientos.

Por otro lado, la agenda pública es aquella que hace referencia a los tópicos, problemas y contenidos de la opinión pública, utilizando como indicador más usual la tan recurrente pregunta “¿Cuáles cree usted que son los temas más relevantes hoy para el país?”

Como dice Flavia Freidenberg, “*los tres tipos de agenda se relacionan entre sí y un buen análisis de este tipo de vinculaciones contribuye a conocer cuál es el papel de los medios en una sociedad.*”¹⁸

Tema o Asunto

Si bien en la sección anterior ya se habló de las características de algunos asuntos o temas, la relevancia que se le otorga a dicho concepto merece un apartado.

Un tema o issue puede ser considerado en la agenda institucional pero no todas las veces tiene que concluir con una política pública. Por tanto, la inclusión del tema en la API es condición necesaria pero no suficiente para la gestación de una política pública. Entendiendo políticas públicas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno considera prioritario (Tomayo Saenz, 1997).

Como ya se dijo, existe un conflicto que es generado por los grupos participantes que provoca un estado de “tensión” entre las partes, que en definitiva, es lo que termina delimitando el tema en la agenda. A su vez, “*ese conflicto potencial lo convierte en noticia, en tanto que refleja la disputa en la arena política entre promotores y opositores de un asunto*” (Dorantes, 2008:77).

La Agenda Política Institucional conlleva un proceso para que el asunto o tema sea considerado. Primero debe crearse un asunto para ser tratado; luego dicho tema tiene un periodo de expansión, donde dependerá del conocimiento que se tenga sobre el asunto y de la cantidad de personas que intenten colocar el tema en discusión. La tercera etapa es la entrada del tema en la AB, como lo muestra la Figura III.

¹⁸ <http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Mediosdecomunicacion.pdf> página 9, visto día 18/09/12.

Figura III



Fuente: elaboración propia

Esta última etapa tiene diferentes niveles de interés que dependen de la cantidad de personas que se fijan en el asunto. Los niveles van desde el grupo de identidad, que es el que originalmente crea el tema; pasa por el *grupo de atención*, léase una pequeña élite interesada; luego por el *público atento*, o sea el grupo que suele informarse sobre cuestiones políticas; para finalmente ser los más interesados el *público en general*. Cuando el asunto, issue o tema llega a un nivel de público general, éste queda entablado en la agenda. Cabe destacar, como expresa Marinoni (2007), que la importancia de los medios radica en que los asuntos para llegar a ser parte de la API necesitan el apoyo de diferente público, utilizando su poder masivo, los medios logran este alcance macro.

Existen diferentes estrategias para que un asunto llegue a la agenda a través de los medios. Esto dependerá de la posición de los actores y su poder.

En primer lugar, afirman Cobb y Elder (1986), existe la *incitación* que parte de la base de incitar a retroalimentar un asunto tal como si fuera una “bola de nieve”. Una vez que el asunto logra acaparar la atención de una cantidad considerable de personas, los medios tienden a perpetuar esa situación, creándose un interés constante en el tema.¹⁹

Cuando la incitación falla se aplica la estrategia de la *provocación*. Frecuentemente quienes quieren proclamar un asunto a su favor acuden a esta táctica para que el otro grupo reaccione. “*Generalmente, la provocación se utiliza cuando fracasa la incitación (...) Si la incitación es exitosa, será menos probable que los*

¹⁹ Cobb y Elder (1986:183).

líderes recurran a tácticas provocativas. También se usa la provocación cuando un adversario tiene éxito en la incitación” (Cobb y Elder, 1986:186-187).

Cuando un asunto tomó relevancia y un grupo no quiere que así sea, necesita de los medios de comunicación para aplicar una estrategia de *disuasión*, la cual consistirá en la exposición de un conjunto de símbolos que intentarán disuadir al grupo contrario, como también servirá de estímulo para que otras personas no apoyen la causa.

La cuarta estrategia propuesta por Cobb y Elder es la *demostración de la fuerza del compromiso* para con una postura. Esta estrategia puede terminar con el asunto, como fortalecerlo, el grupo que aplica dicha táctica debe tener claro que si llama a sus aliados para “demostrar fuerzas” y fracasan, perderán toda legitimidad, y por tanto su lucha por el asunto en cuestión.

Por último, cuando los encargados y principales propulsores de una postura creen que están perdiendo fuerzas, necesitan aplicar una técnica más introvertida pero necesaria para seguir con el asunto, la *afirmación*.

El caso uruguayo: la prensa, el gobierno de Mujica y la (in)seguridad

Gobierno de Mujica

El gobierno actual del Presidente José Mujica es el segundo gobierno de izquierda de forma consecutiva en el Uruguay, quien ganó democráticamente en el balotaje el mes de noviembre del 2009. No obstante, el partido de gobierno Frente Amplio, obtuvo también la mayoría parlamentaria, lo que reconfigura el juego político desde varias aristas, como se explica más adelante.

En primer lugar, sin establecer jerarquía alguna, es considerable el hecho mencionado que la mayoría parlamentaria le permite al gobierno, en un régimen de gobierno presidencialista, tener un mayor “cintura”, o dicho de otra forma, más proclive a modificar el statu quo. Por otro lado, este gobierno actual, recibió un país donde los indicadores macroeconómicos eran favorables, lo que les permite trabajar con mayor tranquilidad, un país donde como consecuencia de lo anterior ve cómo la pobreza desciende constantemente, e incluso, aunque de forma muy lenta, ve cómo se reduce la brecha de desigualdad.

No obstante a lo anterior, también particularmente este gobierno, ha heredado problemas estructurales como el asunto educativo y el de seguridad pública. Tal como dijo Claudio Paolillo en entrevista para este estudio: “*al gobierno de Mujica, le ha*

explotado en la cara una situación que venia incubándose desde hace muchos años, e incluso desde antes del 2002”.

Por otro lado, otro punto para contextualizar, es el perfil del Poder Ejecutivo que tiene este gobierno, en lo que respecta al acceso a la información como a su facilidad de generar controversia y debate público. Por un lado, el gobierno es visto como uno de los más accesibles de las últimas décadas, donde los actores tanto externos como internos al gobierno discuten en el ámbito público su proceder. Esto se puede ver tanto en las constantes conferencias de prensa oficiales, como en el acceso que tiene los medios a las fuentes de información dentro del gobierno. Así lo han manifestado también la mayoría de los entrevistados, quienes consideran que el gobierno “comparte todo”. Ahora bien, tal vez lo anterior se la consecuencia del factor carismático del Presidente, quien tiene una forma de comportarse un tanto más abierta para con la opinión pública, y de generar declaraciones controversiales que hace que el sistema político le preste constantemente atención. Lo que muchas veces termina por generar nebulosas en cuanto a ciertas posturas de gobierno que los propios actores reconocen, como se puede percibir con esta frase de un entrevistado del Poder Ejecutivo: *“hay gente de gobierno que cuando habla muchísimo y permite, pero no porque este mal, sino porque quiso comunicar algo”.*

En esta investigación se toman como actores sobresalientes para el estudio tanto a los semanarios ya mencionados como a actores del propio gobierno. Precisamente actores del Ministerio del Interior, debido al tema elegido para analizar, la seguridad. Se opta dejar de lado el papel real que tiene la oposición debido a la configuración que tiene hoy el sistema político uruguayo, en el cual el partido de gobierno domina ambas cámaras legislativas, lo que reduce considerablemente la capacidad de éstos de incidir directamente en el ingreso de nuevos temas de agenda, a sabiendas del espacio acotado que ésta tiene.

Este poder es generado debido a varios factores, ya que la configuración del sistema electoral uruguayo favorece, o al menos es proclive a favorecer, a los líderes de fracción y a los líderes de partidos, provocado por las listas cerradas y bloqueadas, diseñadas y establecidas por las elites partidarias. Por tanto los legisladores se ven limitados en su accionar y suelen seguir con facilidad a sus líderes, provocando lo que Chasquetti llama “carteles legislativos” (2011:15). Por lo que se cree que, si desde el parlamento, precisamente desde sus actores, existe una intención clara de colocar un

tema en la agenda, este tema seguramente responda a las intenciones de las elites partidarias, siempre y cuando el partido de gobierno cuente con mayorías parlamentarias, como la tiene el gobierno de Mujica.

Como dice Chasquetti, “*en Uruguay el éxito del Ejecutivo respondería a la existencia de un cártel legislativo mayoritario que favorece sistemáticamente sus intereses*” (2011:15).²⁰

La oposición coloca temas a tratar en las comisiones, pero el orden lo establece quien tiene la mayoría, por tanto es el partido de gobierno quien decide cuales son los temas que efectivamente se van a tratar en el parlamento (Chasquetti, 2011).

En cuanto al sistema de partidos uruguayo en el cual se enmarca este proceso, simplemente reseñar que desde la última ola democrática, el Uruguay posee un grado elevado de institucionalización. Independientemente del número de partidos que tenga, y de la distancia ideológica que posea, lo que ha coadyuvado al fortalecimiento de la democracia.²¹ Se han respetado los cambios en el poder y los cambios en las reglas de juego, lo cual habla de una democracia fuertemente consolidada.

Elección de los medios de prensa

Los medios muchas veces no funcionan como un único actor con un fin definido. Si bien se puede tomar como uno, sería provechoso también separarlos, por ejemplo, por el perfil ideológico. Existen casos en donde los medios son efectivas herramientas impulsoras de actores políticos, y que la población reconoce por su participación y aparición en ellos.

Ahora bien, se problematiza nuestro objeto de estudio, la agenda institucional, en lo que respecta a los actores que podrían estar incidiendo en su construcción. Los medios parecen ser claros partícipes de ésta, por el poder que han acumulado acorde a la evolución de las necesidades de los partidos políticos. No obstante, si bien los actores con poder de toma de decisiones son quienes en último lugar lo harán formalmente, existe, ante una política pública particular, un proceso largo que involucra a muchos actores del sistema político. Los medios podrían ser uno o varios actores que podrían

²⁰ En cuanto a los cárteles legislativos, estos son constituidos por los líderes de fracción del partido o los partidos que apoyan al gobierno. Sin embargo, aunque el autor considera que el Presidente de la República y su gabinete no pueden ser tomados como la cabeza del cártel “strictu sensu”, si debe reconocérseles el poder sustantivo en cuanto a la capacidad de inserción de temas de agenda. (Daniel Chasquetti, Revista Uruguaya de Ciencia Política - Vol. 20 N°1 - ICP – Montevideo., 2011:15).

²¹ Mainwaring, Scott (2001). *Sistemas partidarios en novas democracias: o caso do Brasil*. Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro: Mercado Aberto/FGV.

llegar a tener alguna cuota de poder, relativo, para incidir en los decisores con poder real. Como Tomayo Sáez dice: *“los medios son uno de los elementos más eficaces en las democracias pluralistas para ayudar a introducir problemas en la agenda institucional, al llamar la atención de los decisores sobre problemas que afectan a personas o a colectivos determinados. La agenda de los medios se especializa en problemas emotivos, en problemas que enlazan con valores y tendencias de moda y en situaciones que afectan a la legitimidad del sistema”* (1997:8-9).

Se puede intuir la existencia un grupo “selecto” que parece tener algún tipo de influencia en cuanto a ciertos temas de agenda política institucional. Varios actores, tanto periodistas como gobernantes concuerdan sobre esto.²²

No obstante, teniendo en cuenta la imposibilidad de tomar a todos estos actores, se toman solamente a los medios escritos, y dentro de ellos a los semanarios.

Esta decisión tampoco es al azar. En el Uruguay existe una lógica dentro de los medios de comunicación que produce “el ciclo noticioso-informativo”, donde suelen ser los diarios quienes en la rutina del día a día presentan los temas que se van a tratar en esa fecha, donde luego las radios y posteriormente la televisión, toman estas noticias, modificando el enfoque y punto de vista, pero la mayoría de las veces bajo la lógica de los mismos temas que los matutinos publicaron. Como argumenta Vilches los medios de comunicación masiva como la televisión tienen una dinámica tal que no permite la formación adecuada de los temas de agenda: *“el ritmo rápido de la televisión hace que las noticias sean breves, dispersas y fragmentadas en el tiempo dificultando la formación de agendas”* (1993:118).

Por tanto, se tomaron únicamente los semanarios Búsqueda y Brecha para analizar su contenido. Estos cuentan con la ventaja de “filtrar” los temas pasajeros y esporádicos rutinarios, no así aquellos temas que traen “coletazos” en el sistema político como en la opinión pública en general.

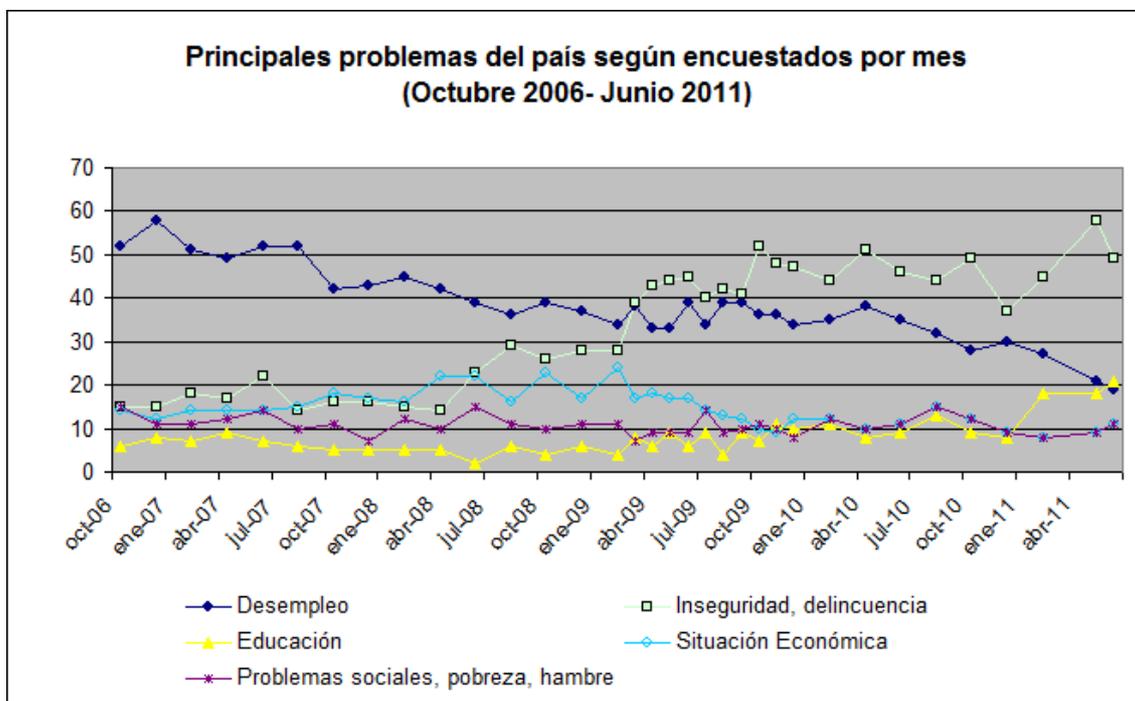
Esto los coloca en una posición diferente al resto: por un lado, son quienes tienen la posibilidad de tomar los temas más relevantes de la semana y trabajarlos con mayor profundidad, como también quienes publican nuevos temas que son trabajados bajo otra lógica, no tan “contaminada” por la inmediatez con la que se ven obligados a trabajar los periodistas tanto de los diarios como de la televisión.

²² La mayoría de los entrevistados concuerdan en que los medios más influyentes son: los periódicos El País, El Observador; los programas radiales En Perspectiva de El Espectador y No toquen nada de Océano FM; y los semanarios Búsqueda y Brecha.

Seguridad

Como ya se había adelantado se eligió los sub-temas concernientes a la seguridad, por una razón, desde 2009 hasta hoy el tema de la “Seguridad” ha sido prioritario para la opinión pública como también cada vez más para los gobiernos de turno. Y teniendo en cuenta que podría ser hasta un fenómeno tardío en nuestro país o como lo denomina Gerardo Caetano, la “revolución silenciosa”²³. Este proceso de avance temático desplazó algunos temas clásicos para la sociedad uruguaya como la “pobreza”, la “política económica”, la “educación” o el “trabajo”, de problemas que aquejan a la población, como ilustra la Gráfica I.²⁴

Gráfica I



Fuente: elaboración propia utilizando serie de datos de Equipos Mori (Octubre 2006 – Junio 2011).

El tema de la seguridad, como se dijo anteriormente, si bien es un tema estructural que viene de muchos años, como consecuencia del deterioro de las décadas del 90’ y 00’, puede verse reflejado su interés por la estabilización y crecimiento

²³ En Brecha edición 1362b del 29/12/11 página 2. O en formato digital:

<http://www.brecha.com.uy/brecha/separatas/item/9685-hay-una-ausencia-de-libreto> visto el día 10/07/12

²⁴ En algunas ocasiones, como por ejemplo el tema de la “Educación” a fines del 2011 y principios del 2012, muchos issues pueden “colarse” en el primer lugar de la opinión pública, queda claro que es momentáneo y no tan estructural como ya podemos afirmar sobre la “Seguridad”.

constante que el país atraviesa en los últimos años, lo que lleva a cambiar el tema principal de preocupación. Por tanto queda claro que el factor económico no es el principal problema, y esto impulsa su contracara en la opinión pública, llevando a la ciudadanía a preocuparse más por la seguridad, síntoma que filosóficamente se ha argumentado desde John Locke, pasando por Thomas Hobbes, hasta hoy, la búsqueda incansable del ser humano de cuidar lo que tiene, y para ello, el pedido constante de más seguridad al Estado.²⁵

Además el estudio del tema seguridad se considera pertinente por ser un tema ya tratado en la pasada campaña electoral del 2009, donde los partidos opositores al gobierno lo han tomado con fuerza. Ya, además de ser un tema de preocupación de la opinión pública, también lo es para la oposición. Lo que ha generado controversias entre los actores políticos en torno a si el tema es una “sensación térmica” o si es una situación que “rompe los ojos”. Lo que genera aún más interés de indagar si los medios han contribuido, o contribuyen a que el gobierno cambie su mirada a este tema, en vez de prestarle más atención a temas como la equidad, la educación, etc.

Sistema de preguntas que guían la investigación

En este contexto se elabora el siguiente sistema de preguntas que guiarán esta investigación:

- En los dos primeros años del gobierno de José Mujica ¿existió una participación de la prensa en la inserción de algunos temas relacionados a la seguridad en la agenda política institucional?
- ¿En que medida la prensa en el Uruguay cumple una función canalizadora de nuevos temas en la agenda política institucional de los actores políticos partidarios?²⁶
- ¿Cómo se trato el tema de inseguridad en los dos primeros años del gobierno de José Mujica tanto en el gobierno como en la prensa?

Preguntas complementarias:

1. ¿Cual es la frecuencia, intensidad y tipo de tratamiento de los temas que hacen a la seguridad en la prensa?

²⁵ En referencia a John Locke su libro “Segundo ensayo sobre el Gobierno Civil” (2004:Cap. 8), donde se justifica, en base a la protección de la propiedad, la necesidad de un órgano supremo. Para Thomas Hobbes ver, el más que conocido, Leviatán (2004), en el cual su justificación principal de la existencia de un poder absoluto es por el miedo del hombre de otros hombres.

²⁶ Basado en la categorización, ya expuesta, de Cobb y Elder (1986).

2. ¿Por qué motivos y de qué manera la prensa y el gobierno interactuaron en el tratamiento del tema seguridad?

II. Marco Metodológico

Tipo de Investigación

La investigación se basa en un diseño exploratorio-descriptivo de corte longitudinal que intenta encontrar correlaciones para formular futuras hipótesis en posteriores trabajos.

Debido a la magnitud del tema a tratar y a la complejidad del mismo, se cree conveniente este diseño para no cometer errores en una hipótesis causal, ya que no podría visualizar el sentido de la relación, si existiese. Por ello, este diseño daría más libertad para investigar y analizar los hechos a estudiar en un contexto donde no existen casi trabajos para nuestro país.

Unidad de análisis y Técnicas de investigación

Los procedimientos de recolección de datos a utilizar en esta investigación poseen un enfoque más cualitativo que cuantitativo.

La fuente de información que se utiliza principalmente son los datos primarios, debido a que es un tema en el cual la ciencia política uruguaya aún no ha incursionado, y no existen casi datos al respecto.

En cuanto a las técnicas de investigación se utilizan técnicas cualitativas que intentarán describir la situación, como lo son la entrevista y el análisis documental o de contenido.

Por un lado, las *entrevistas* son semi-estructuradas, ya que se pretende generar una estructura similar para poder posteriormente comparar diferentes opiniones con respecto al mismo hecho, como también dejar “abierto” el tema para captar nuevos insumos que puedan servir para futuros estudios.

Las mismas fueron realizadas a periodistas de la prensa escrita. A su vez, también se relevó información de entrevistas realizadas a miembros del Ministerio del Interior como de Presidencia de la República.

Andrés Raggio Souto

Para la selección de los entrevistados se tomó en cuenta su influencia y notoriedad, además de su jerarquía dentro del gobierno: del Poder Ejecutivo, se optó por el ex Secretario de Presidencia Alberto Breccia, el Ministro del Interior Eduardo Bonomi y el Director General de Secretaría del Ministerio del Interior Charles Carrera Leal.

Por el lado de los periodistas se realizaron entrevistas a Rosalba Oxandabarat del semanario Brecha y al Director de Búsqueda, Claudio Paolillo.

Además se optó por realizar una entrevista “de control” al senador Gustavo Penadés del Partido Nacional.²⁷

Es pertinente aclarar que para la investigación también se consideraron actores relevantes del gobierno como Jorge Vázquez, por ser el sub secretario del Ministerio del Interior, a Diego Cánepa, por ser el sub secretario de presidencia, como también de la oposición, como al Senador Pedro Bordaberry. Lamentablemente, por problemas de agenda fue imposible hacer llegar sus opiniones para este análisis.

Por tanto, la población o universo de estudio son los medios de comunicación, el Poder Ejecutivo y la oposición. Siendo la muestra o unidad de análisis los semanarios Búsqueda y Brecha, representantes de Presidencia de la República y del Ministerio del Interior y representantes de los partidos fundacionales.

Para hacer el análisis de las entrevistas más comprensible, se ha elaborado un cuadro, donde se especifica qué es lo que se busca de cada pregunta y/o tema, disponible en el Anexo.

Por otro lado, el *análisis de contenido* se realizó a través de la recolección de datos de los semanarios elegidos, seleccionando las noticias que hicieron referencia al tema *seguridad*.

Se tomaron las ediciones comprendidas en el periodo Marzo 2010-Febrero 2012. Las noticias se agruparon de forma mensual para el análisis, y se preseleccionaron entorno a siete categorías: cárceles, violencia doméstica, baja de edad de imputabilidad, INUA, (in)seguridad, mega-operativos de saturación y otros.²⁸

²⁷ El motivo por el cual se optó por dicho Senador fue por ser el Jefe de campaña de su partido en las pasadas elecciones nacionales, lo cual de alguna forma lo acerca al tema.

²⁸ Los temas elegidos son explicados y justificados más adelante en el apartado “Temas de Estudio”.

Se sistematizaron datos como la frecuencia con que los medios cubrieron el subtema seleccionado, también su profundidad, y se categorizaron las noticias en tanto presentaran un carácter conflictivo o negativo.²⁹

Para hacer un análisis más riguroso en cuanto a la relación entre frecuencia y profundidad de las noticias, se tuvo en cuenta la *ubicación de las noticias*. Se utilizó una amplia gama de categorías, que no son mutuamente excluyentes, que permiten posicionar la noticia y rápidamente ubicarla dentro del semanario. Por ello se fabricó un índice, el cual se denomina “Índice de Intensidad de las noticias”, cuya explicación se puede ver en el Anexo.

Temas de estudio

El tema principal tomado de la agenda constitucional que trata este estudio es la Seguridad, pero se operacionaliza desglosando el mismo en base a seis temas que se consideran de interés para analizar, con la inclusión de un séptimo denominado “otros” para que a la hora de la recolección de datos no se pierdan noticias sobre la temática.³⁰ Los temas elegidos son: Cárceles, Violencia doméstica, Baja de edad de Imputabilidad, (In) Seguridad, INAU y Mega-operativos de saturación.

Existe una distinción importante entre los temas de una agenda constitucional, y otra institucional, como ya se ha explicado. En estos casos, todos los temas son referentes al macro-tema Seguridad (agenda constitucional) pero ellos pertenecen a la agenda institucional, por ser más específicos.

Es relevante aquí aclarar para que se defina teóricamente lo que se entiende por noticia, la “*noticia (es) aquello que el sentido común periodístico y la lógica productiva del medio se arriesgan a recoger y a producir como tal. Es noticia, en el actual sistema de producción, aquello que es extraordinario pero al mismo tiempo previsible y clasificable*” (Cesareo en Abril, 1997:238).³¹

Lo que se busca aquí en referencia al análisis cuantitativo de las noticias es describir la frecuencia, la intensidad, e indagar cómo fue el tipo de tratamiento de los

²⁹ Para realizar dicha categorización se tomó la idea de Linsky (1991) de que conforme se presenten los temas en los medios con un carácter negativo, más rápido el sistema político en general, y el gobierno en particular, le prestarán mayor atención que si fuera de forma positiva.

³⁰ En este incluimos una variedad de noticias referentes al tema pero que son más específicos, por ejemplo, casos de narcotráfico, droga, etc.

³¹ Abril. G. (1997). *Teoría de la información*. Madrid: Cátedra.

temas específicos que hacen a la seguridad en la prensa. Además se quiere analizar las posturas que toman los medios elegidos por medio de la variable cooperación/conflicto.

Cárceles

Para este tema se toman todas aquellas noticias que hicieran especial hincapié en asuntos carcelarios, ya sea por motines, ampliación del parque carcelario, pronunciamientos por parte de actores nacionales como internacionales sobre el tema, entre otros.

El motivo por el que se decide incluir este tema en el análisis se produce ya que la cárcel es un tema de constante crítica por parte de la oposición, como de preocupación por parte del mismo gobierno, además de ser un tema bastante recurrente en los medios analizados.

Violencia doméstica

Para el caso particular se toman aquellas noticias que apuntaban concretamente a la violencia en el hogar, al maltrato familiar, etc.

El motivo por el cual se decide colocar este tema para el análisis es debido a que actualmente existe en nuestro país una inclinación por parte de la opinión pública, muchos medios, e incluso el gobierno, de tratarlo con carácter de “urgencia”³². Por otro lado, este es un caso interesante para analizar ya que tienen poca aparición en los medios analizados, pero por otro lado el gobierno parecería tenerlo en cuenta.

Baja de edad de Imputabilidad

Para detectar las noticias sobre este tema se buscaron aquellas noticias que hagan referencia directa al caso, apuntando a medir la incidencia de la oposición en los medios y si son posibles canalizadores, conscientes o no, de nuevos temas hacia la agenda institucional.

El motivo que más impulsó a tomar este tema como relevante para el estudio es que parecería partir de forma clara como una iniciativa de la oposición en respuesta al tema macro de inseguridad ciudadana, el cual a generado visiones contrapuestas con respecto al gobierno.

³² Como se puede apreciar en las Memorias Anuales del Ministerio del Interior tanto para el año 2010 como para el 2011.

Interesa analizar, como ya se mencionó, la incidencia en este tema de los medios tratados, y qué papel cumplen estos ya que es un tema que no parece estar en los primeros lugares para el gobierno, pero que insistentemente aparece desde que nació.

(In)Seguridad

Con respecto a este tema particularmente se optó por aglutinar una gran cantidad de noticias que hacían referencia a los hechos de seguridad o de inseguridad en general, donde las noticias se basan en rasgos generales sobre el tema pero no sobre casos específicos³³, como también a estadísticas sobre el tema a nivel macro. Lo que genera una omisión de relevancia en caso de no considerarlo en si mismo.

Este tema representa una preocupación tanto para el gobierno y la oposición como también para los medios de comunicación, por lo que se lo consideró como un asunto que de hecho se encuentra en la agenda constitucional, pero también se encuentra en la agenda institucional.

INAU

Para este tema se reunieron las noticias referentes al INAU en general, como a casos que tocan directa o indirectamente a esta institución, por ejemplo fugas de individuos de este organismo.

Particularmente es un tema bastante extraño porque navega paralelamente pero de forma independiente, con los temas Cárceles y Baja de edad de Imputabilidad. Este es uno de los motivos por los cuales se eligió tomarlo como relevante. Además de ser un tema también bastante recurrente en los medios analizados.

Mega-operativos

En este tema se aglutinan las noticias que hagan especial referencia a los operativos realizados por el Ministerio del Interior, como a aquellas noticias que critican el accionar o lo justifican.

Desde un comienzo se tuvo claro que este tema estaría entre los más relevantes para analizar porque posee características más que particulares. Por un lado, fue una propuesta que nació directamente desde el Ministerio del Interior, y que muchas veces fue tomado por la opinión pública como acciones que apuntaban a “calmar” los ánimos

³³ He aquí la diferencia sobresaliente entre “(in)seguridad” y el tema etiquetado como “otros”.

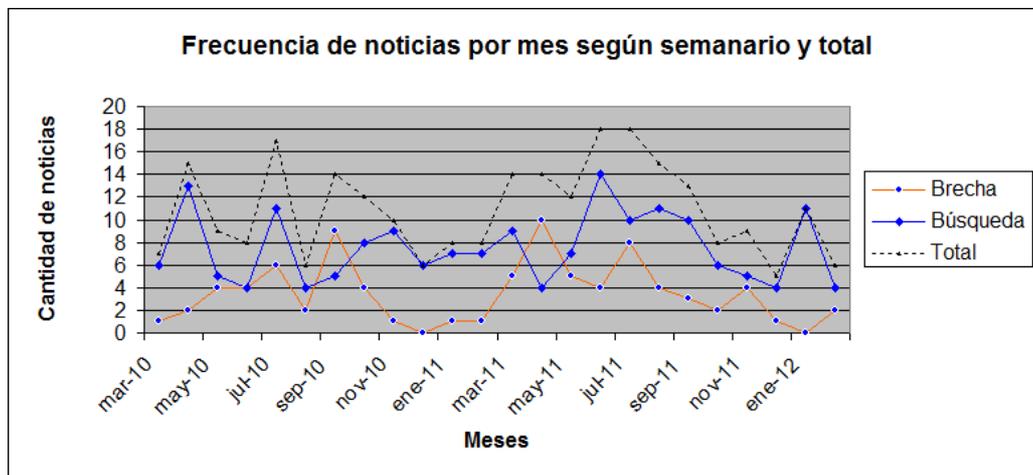
de la ciudadanía con respecto a la “(In)seguridad”. Por otro lado también existió una participación poco habitual de los medios de comunicación, quienes tomaron el tema rápidamente, e incluso llegaron a ser invitados al Ministerio del Interior para que sepan cómo se realizaban dichos “operativos de saturación”.³⁴

III. Resultados

Análisis de contenidos

En la Gráfica II se pueden apreciar las diferencias entre los semanarios Brecha y Búsqueda según la frecuencia mensual, como también de ambos semanarios en su conjunto. Por un lado, Brecha presenta una frecuencia bastante menor, llegando incluso en algunos meses a no presentar noticias que hicieran referencia al tema de (in)seguridad (diciembre 2010 y enero 2012), y, en otros tantos meses, no superando la cantidad de una noticia por mes.

Gráfica II



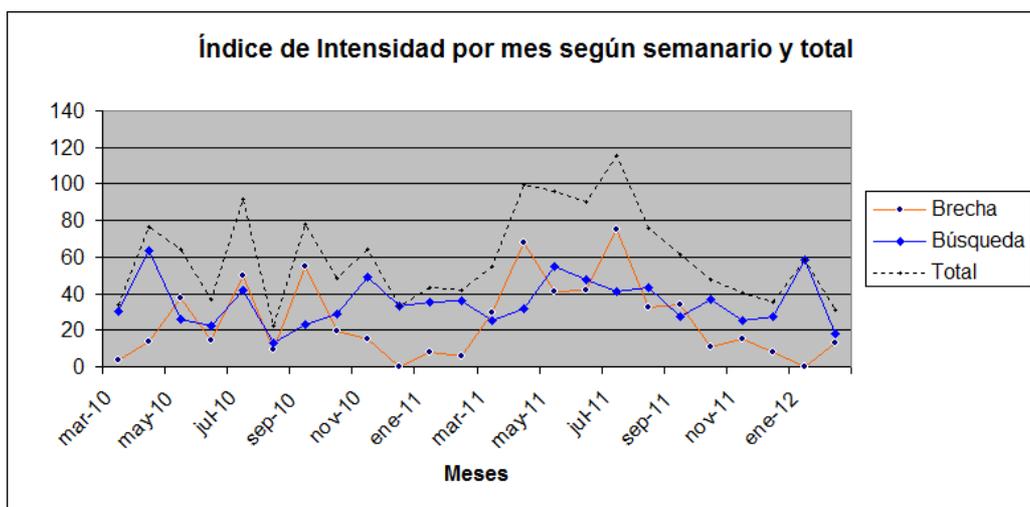
Elaboración propia en base a análisis de los semanarios Búsqueda y Brecha para el período Marzo 2010 – Febrero 2012.

En una tónica opuesta, el semanario Búsqueda presenta guarismos notoriamente más amplios, donde el promedio mensual de noticias es de 7.5, en contraposición a Brecha que presenta un promedio de 3.4. Esta diferencia marca un peso desproporcional si se toman a ambos en conjunto ya que el promedio mensual de 10,9.

³⁴ Desde el gobierno no se refieren a Mega-operativos sino a Operativos de Saturación.

Si bien el analizar las frecuencias de las noticias demuestra si los semanarios le prestaron importancia al tema o no, también es pertinente medir la profundidad o intensidad que le dan específicamente a cada una de esas noticias. Por dicho motivo se elaboró un índice donde se le presta especial importancia a la posición de las noticias, como también al espacio físico que abarca dentro del papel, el cual es denominado “Índice de intensidad de noticias”.³⁵

Gráfica III



Elaboración propia en base a análisis de los semanarios Búsqueda y Brecha para el período Marzo 2010 – Febrero 2012.

Como se puede apreciar en la Gráfica III, se confirman las tendencias de las frecuencias, ya que se mantienen para ambos. Con la salvedad que Brecha, si bien presenta menos noticias, para cada una de las que hace referencia al tema presenta una mayor cobertura en el papel, o sea más profundidad. Incluso en algunos temas, como es el caso de los Mega-operativos, muestra una tendencia a dedicarle varias páginas, hecho que sucedió entre los meses de Abril y Julio del 2011.

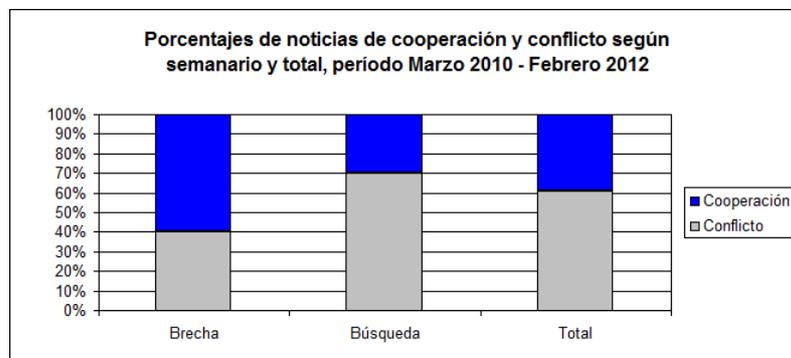
Comparando la frecuencia con el Índice de Intensidad de las noticias se puede apreciar que Brecha ya no supera a Búsqueda en tan solo dos meses de un total de veinticuatro, sino en cinco oportunidades. Incluso, entre los meses de mayo y agosto del 2010, se nota una importante semejanza en espacio dedicado a los temas que refieren a la in (seguridad) en su conjunto.

³⁵ La forma en la cual se fabricó el índice fue detallado en la sección anterior.

Por otro lado, es conveniente tener en cuenta otra variable, que refiere a la tendencia de cada noticia en cuanto a si se presenta desde un punto de vista “cooperativo” con el gobierno, al menos no negativamente, como si se presenta con un carácter “conflictivo”³⁶, sin tomar en cuenta el Índice de Intensidad de noticias, la cual se ilustra en la Gráfica IV. Así se puede entender a los medios de prensa tomados para el análisis por separado, en cuanto a la postura con que enfrentan la noticia, como en su conjunto. Efectivamente, como se puede apreciar en la gráfica, los semanarios no tienen una actitud homogénea. Por un lado, *Búsqueda* presenta un 30% de las noticias que atañen a la (in)seguridad con un carácter cooperativo. Mientras que *Brecha* duplica su porcentaje de este tipo de noticias.

Estos resultados permiten ver intra-semanarios que *Brecha* se posiciona más cercana al gobierno en cuanto a una postura en el sub-tema específico que se trate. Por el contrario, *Búsqueda* tiene una actitud más crítica, siendo nuevamente quien impulsa al promedio hacia su postura, como se puede ver, tomando a los semanarios como una unidad el porcentaje de cooperación es del 40%.³⁷

Gráfica IV



Elaboración propia en base a análisis de los semanarios Búsqueda y Brecha para el periodo Marzo 2010 – Febrero 2012.

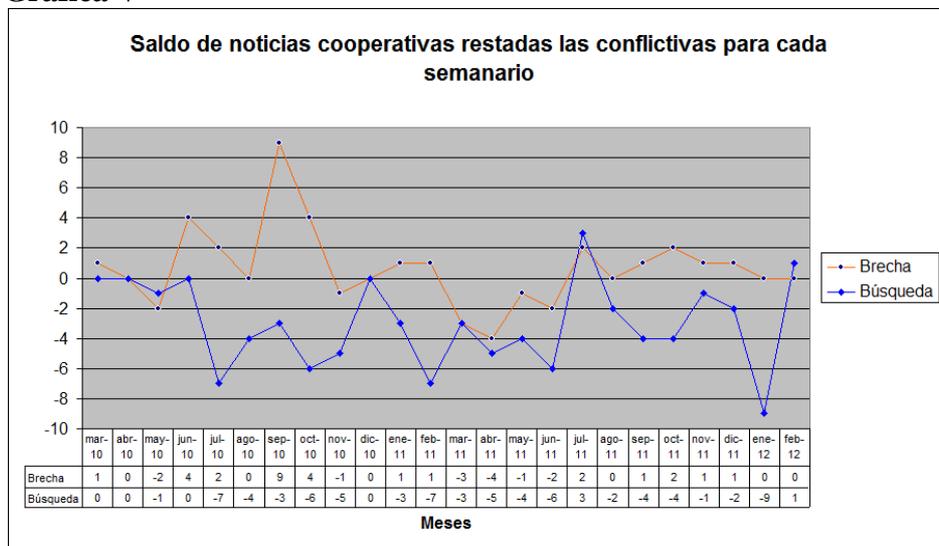
Reafirmando la tendencia, en la Gráfica V se observa el saldo de noticias cooperativas-conflictivas, donde se puede percibir con claridad que el semanario *Búsqueda* se presenta como el que más distanciamiento tiene con el gobierno de forma

³⁶ Criterios que se tomaron para categorizar: para las noticias de “cooperación”: aquellas que, o no mostraban especial rechazo a la postura del gobierno, o no presentaban la noticia como un hecho negativo (en el título como en el texto) siendo más bien neutral, asumiendo una lógica de acción racional a la omisión como una acción permisiva; o aquellas noticias que notoriamente estaban enfocadas de manera positiva. En cambio, tomamos a las noticias como de “conflicto” a aquellas que no cumplieran con alguno de las condiciones para ser cooperativas.

³⁷ Para ver la misma relación pero aplicado al Índice de Intensidad de Noticias, ver Anexo Gráfica XIII.

constante, siendo el mes de enero del 2012 el momento que marca mayor alejamiento, tocando el tema “(in)seguridad” en general la mayoría de las veces. Por otra senda, Brecha se ubica más cercana, teniendo picos de cooperación como en setiembre del 2010 cuando la mayoría de las noticias hacían referencia a la Baja de la edad de imputabilidad, presentándose contrario a esta iniciativa que presentó parte de la oposición, como lo hizo el gobierno. Todo lo contrario sucedió con el tema “Mega-operativos” donde se presentó opuesto a la postura del Ministro del Interior Eduardo Bonomi (entre Abril y Junio 2011).

Gráfica V



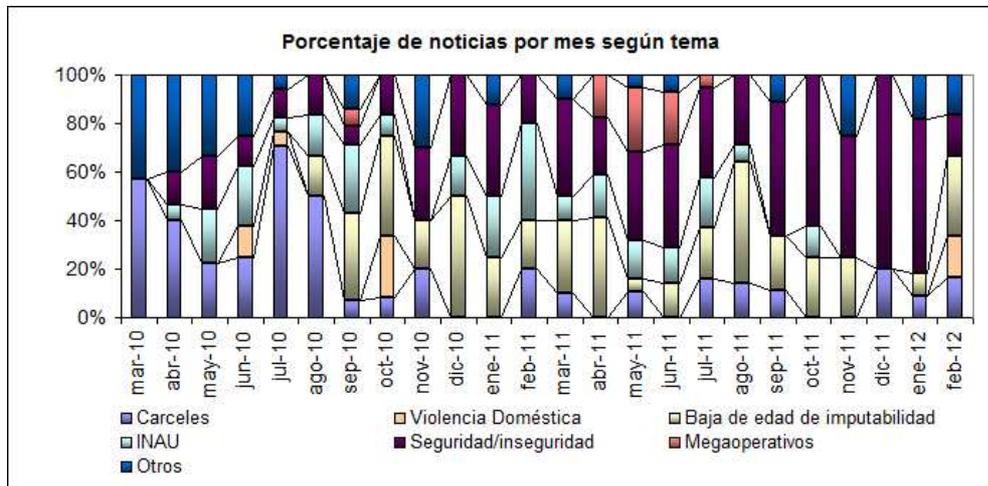
Elaboración propia en base a análisis de los semanarios Búsqueda y Brecha para el período Marzo 2010 – Febrero 2012.

Una puntualización más sobre la Gráfica V, tan sólo en los meses de Julio 2011 y Febrero 2012, el semanario Búsqueda presentó un saldo “positivo”, cooperativo, para con el gobierno, mientras que Brecha lo hizo en forma “negativa”, conflictiva, en Noviembre 2010 como entre Marzo y Junio 2011.

Ahora bien, además de la descripción sobre el trato de los semanarios para con el tema de seguridad y las diferencias entre ellos, también se analizó la frecuencia e intensidad de las noticias separadas por los temas más relevantes dentro del rubro (in)seguridad. Como se describió en la sección anterior, se tomaron seis temas de interés que hacen en general a las noticias de este tipo, aunque también se incluyó la categoría “otros”, a saber: “cárceles”, “violencia doméstica”, “baja de edad de imputabilidad”, “INAU”, “seguridad/inseguridad” en general y “mega-operativos”. En la Gráfica VI se

puede vislumbrar su participación en el porcentaje total del tipo de noticias analizadas por mes, tomando a ambos semanarios conjuntamente.

Gráfica VI



Elaboración propia en base a análisis de los semanarios Búsqueda y Brecha para el período Marzo 2010 – Febrero 2012.

Tomando la Gráfica VI se puede ver que existe una distribución un tanto dispar de acuerdo a los temas que se quieran comparar. Se podría separar en dos grandes grupos a los temas, acorde a su peso en los dos años analizados, siendo cárceles, baja de edad de imputabilidad y (in)seguridad los temas que más aparecen. Y por otro lado, los temas INAU, mega-operativos, violencia doméstica y “otros”, aparecen con menor frecuencia.

Por otro lado, también se puede ver que el tema cárceles fue declinando poco a poco, siendo sustituido por el tema (in)seguridad, lo que permite sospechar sobre la existencia de un espacio delimitado para estos temas. También se puede observar la aparición de nuevos sub-temas con el correr de los meses, y darles, por decirles de alguna forma, “fecha de nacimiento” en el período correspondiente a los dos primeros años del gobierno de José Mujica.

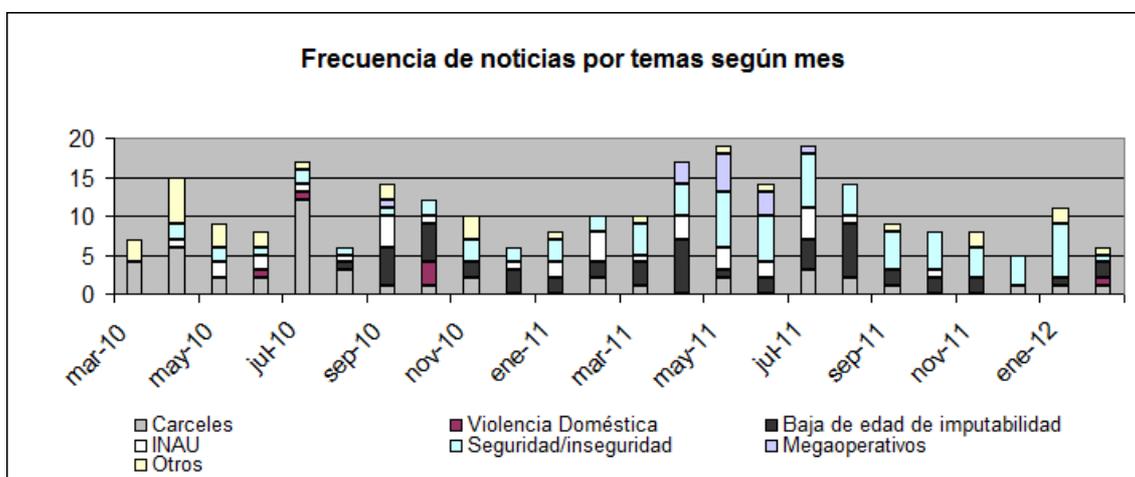
Por ejemplo para el tema Baja de edad de imputabilidad que nace en Agosto del 2010 para seguir hasta el último mes analizado, o como los Mega-operativos, que tuvieron una mención en Setiembre 2010, pero de hecho el tema surge con fuerza desde Abril 2011 para desaparecer en Julio 2011.³⁸

³⁸ Para ver la misma relación pero aplicado al Índice de Intensidad de Noticias, ver Anexo Gráfica XIV.

Por otro lado, interesa analizar estos temas por separado, el orden de análisis será: cárceles, violencia doméstica, baja de edad de imputabilidad, INAU, seguridad/inseguridad y mega-operativos.

Antes de entrar en cada tema en particular, es preciso observar la frecuencia que cada tema tiene mensualmente, como lo muestra la Gráfica VII, donde se puede percibir que el tema macro “seguridad” ha tenido algunos puntos sobresalientes que fueron precisamente en los meses cercanos a mitad de año, siendo aún más frecuente en el 2011.

Gráfica VII



Elaboración propia en base a análisis de los semanarios *Búsqueda* y *Brecha* para el período Marzo 2010 – Febrero 2012.

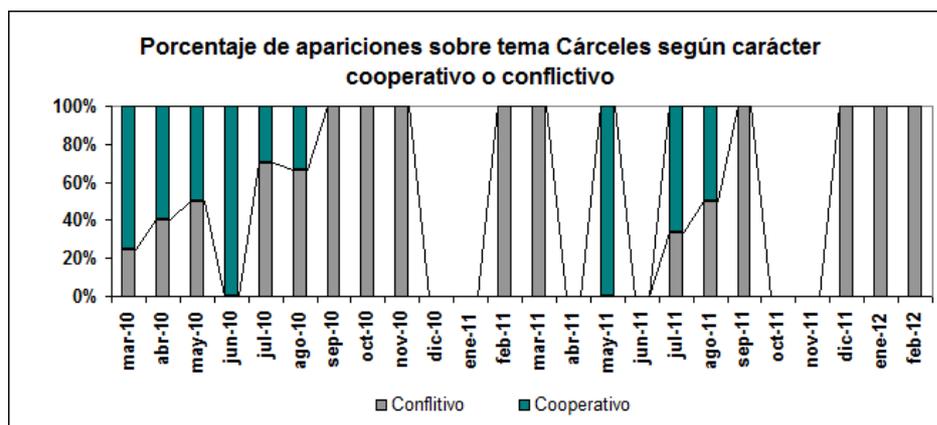
Cárceles

En cuanto a este tema, parece haber sido relevante en los primeros meses del nuevo gobierno para ambos semanarios. Poco a poco fue perdiendo poder de aparición, para surgir luego de forma esporádica. Describiendo la situación particular, y tomando a la categorización que realizan Cobb y Elder, es un tema recurrente. Este tema, pareciera que pierde peso conforme surgen nuevos temas, como ya se vio un buen ejemplo es el tema de la baja de edad de imputabilidad. El punto más alto de este asunto se produjo en Julio 2010 principalmente por el episodio lamentable de un incendio en una cárcel en el departamento de Rocha, dejando 12 muertos, como también al descubierto las fallas del sistema penitenciario.

En cuanto al carácter de las noticias se puede observar que al comienzo del gobierno se presentaban más noticias cooperativas que conflictivas, noticias que atañen

más a la estructura, como a las nuevas políticas sobre el sistema penitenciario que pensaba realizar el gobierno. No obstante, ya en julio 2010, Gráfica VIII, se produjeron noticias más negativas, generadas por casos concretos y por la situación carcelaria grave que se agudizó desde ese momento.

Gráfica VIII



Elaboración propia en base a análisis de los semanarios *Búsqueda* y *Brecha* para el período Marzo 2010 – Febrero 2012.

Violencia Doméstica

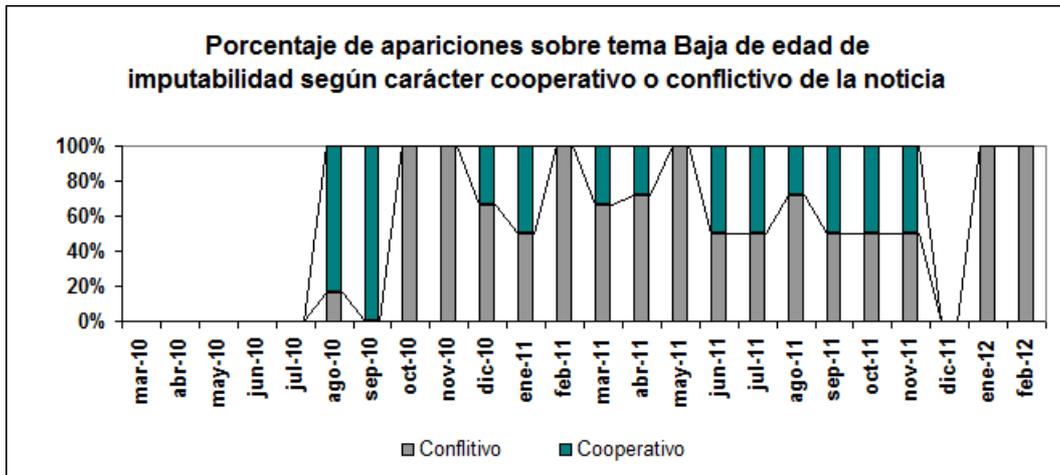
En lo que respecta al segundo tema que se describe, la Violencia Doméstica, sorprende la escasa importancia que le han prestado los ambos semanario, apareciendo en dos años tan solo en seis oportunidades (cinco en *Brecha* y una en *Búsqueda*). Sorprende, porque se encuentra en el ideario colectivo, como también por parte del gobierno según los anuarios del Ministerio del Interior, ya que se considera como un tema muy importante en nuestra sociedad. Por la escasez de noticias se hace imposible su mínima descripción.

Baja de edad de imputabilidad

Este tema “nace” en estos medios en Agosto del 2010. Este tema, como ya se ha puntualizado, fue canalizado desde un sector del sistema político, siendo los medios de comunicación tomadores de agenda. Hecho que también nos genera nuevas incógnitas que pueden estar dirigidas a si los medios toman el tema o son en parte propulsores.

Además, se puede apreciar en la Gráfica IX que el tema tiene una presencia constante en los semanarios analizados una vez surgido, aunque esto vale más para *Búsqueda*, siendo la única excepción de Diciembre 2011.

Gráfica IX



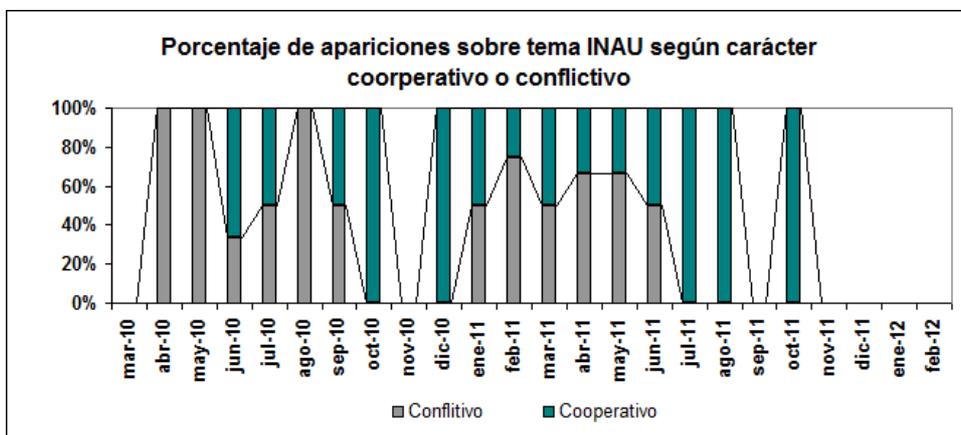
Elaboración propia en base a análisis de los semanarios *Búsqueda* y *Brecha* para el período Marzo 2010 – Febrero 2012.

INAU

En lo que respecta al asunto INAU parece ser un tema *recurrente* en la agenda de los medios analizados, un tema que constantemente toman, aunque de forma irregular y en la mayoría de los casos es con noticias puntuales. Mientras que en los meses en donde se ven picos de noticias, Setiembre 2010, Febrero y Julio 2011, fueron como máximo cuatro noticias mensuales (ver Gráfica X).

Si se separa a los semanarios, se nota que la proporción en el aporte de cada uno es similar hasta Mayo 2011 donde desde esa fecha hasta el fin de nuestro análisis *Brecha* tan solo una noticia en Octubre 2011.

Gráfica X



Elaboración propia en base a análisis de los semanarios *Búsqueda* y *Brecha* para el período Marzo 2010 – Febrero 2012.

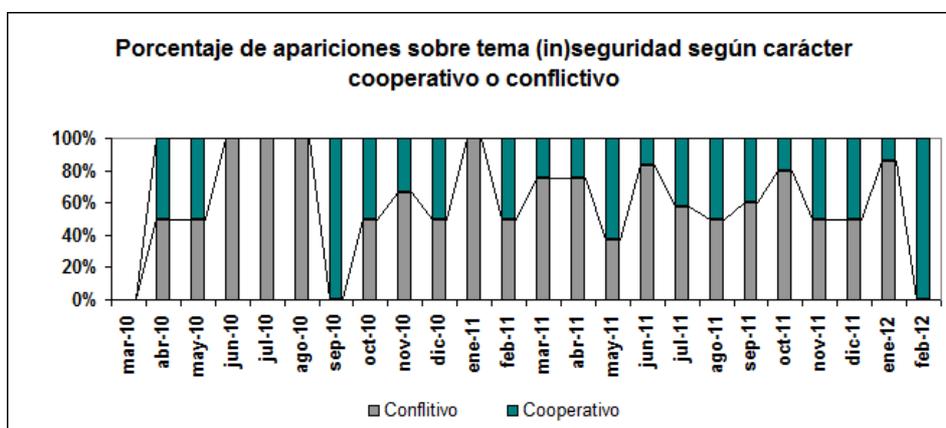
(In)Seguridad

En cuanto a este tema se puede observar en la Gráfica XI que el carácter negativo o de conflicto de éstos medios de prensa en su conjunto es superior al positivo o cooperativo, con algunas excepciones en algunos meses, específicamente en Setiembre 2010 y Febrero 2012, las que responden a noticias publicadas por Brecha.

Por otro lado, existe una cobertura constante, aunque sí se hace el análisis de forma anual, se puede apreciar que se produce con mayor fuerza en el año 2011. Lo que demuestra un aumento relativo sobre este asunto en general, donde el tema se consolida ya en 2011, en lo que se podría establecer como un cambio de status en las categorías de temas propuestos, siendo en primera instancia un tema relativamente nuevo, para ser ya un tema viejo, y específicamente un tema recurrente. También podría estar incidiendo la relevancia que empieza a tomar el mismo para la agenda política institucional.

Y por otro lado, reafirmando lo anterior, se nota que es el tema que más veces se repite como el más relevante en un mes.

Gráfica XI

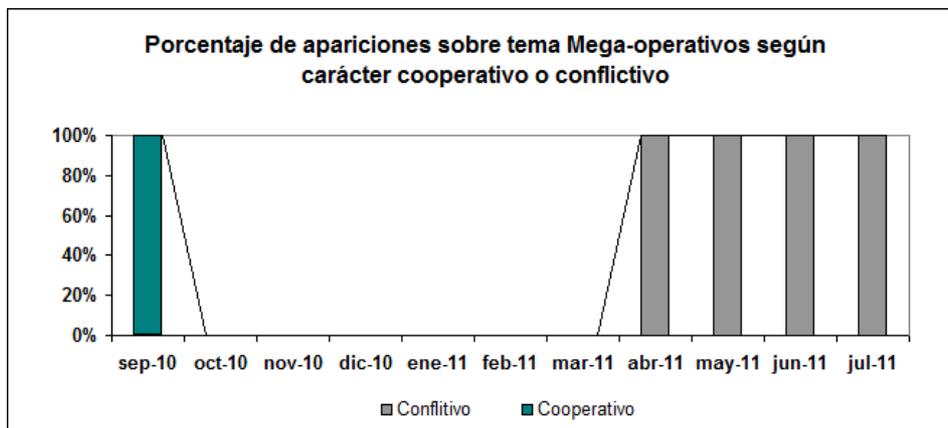


Elaboración propia en base a análisis de los semanarios Búsqueda y Brecha para el período Marzo 2010 – Febrero 2012.

Mega-operativos

Este tema es el que presenta más distanciamiento con el gobierno, aunque tiene su particularidad, las cuales ya se mencionaron en su descripción, surge por un periodo relativamente corto de tiempo, donde los medios estudiados se plantan opuestos a él, como lo muestra la Gráfica XII. La única mención de carácter positivo o cooperativo fue por parte de Brecha en Setiembre del 2010, cuando el hecho no se había consumado.

Gráfica XII



Elaboración propia en base a análisis de los semanarios *Búsqueda* y *Brecha* para el período Marzo 2010 – Febrero 2012.

Categorización

En síntesis, según el análisis de contenido realizado, podemos categorizar a los sub-temas, dentro de las categorías de Cobb y Elder, como lo muestra la Tabla II.

Tabla II: *Categorización de los sub-temas*

Categorización/Temas		Cárceles	Violencia Doméstica	Baja de edad de imputabilidad	INAU	Seguridad	Mega-operativos
Viejos	Habituales						
	Recurrentes	X	X		X	X	
Nuevos	Espontáneos						X
	Canalizados			X		X	

Fuente: elaboración propia en base a categorización de Cobb y Elder (1986)

Para los actores de gobierno los temas cárceles, INAU e (in)seguridad, son casos en los cuales surgieron noticias sobre el tema por un aspecto negativo. En contraposición a ello, en caso de los mega-operativos se percibe desde el gobierno que el tema surgió en la prensa de forma positiva, “a favor” del gobierno.

Otra apreciación relevante es sobre el sub-tema (in)seguridad, ya que se puede percibir en las entrevistas, que los actores del gobierno lo colocarían dentro de la categoría de recurrente, pero también lo pondrían como canalizado. Se puede apreciar que existe una lógica de doble juego entre los medios, la oposición y el gobierno. Por un lado, los medios son capaces, como lo han reconocido todos los entrevistados, de

ingresar temas de agenda al gobierno, aunque también existe la posibilidad de que los medios actúen como canalizadores de demandas que la oposición establece. Los motivos de esto último pueden ser muy variados. En algunos casos, se manejó la lógica de lo comercial, “lo que vende”, lo “rimbombante”, pero eso puede variar, y depende mucho de cada medio, por lo que no nos queda otra alternativa que la simple conjetura.

Análisis de entrevistas

Las Accountabilities y las funciones de los medios para los actores implicados

Utilizando la estructura teórica presentada para este trabajo, se encontró en el análisis que los medios efectivamente son valorados de forma positiva para el desarrollo y sustento de una democracia, donde cumplen un rol indispensable que refiere al derecho de la ciudadanía a la información, como el acceso a la misma.

En cuanto a los diferentes tipos de rendición de cuentas, o también accountability, encontramos que los medios son efectivamente reconocidos por el gobierno, como también por la oposición, como actores con el poder de incidir y colaborar en los hechos de rendición de cuentas horizontal, y en mayor medida en la accountability vertical social. En referencia a la vertical, se entiende que son un actor muy importante pero no se pudo constatar de forma fehaciente.

Esto remite directamente a una de las funciones explicadas que establece Valles (2000), ya que el autor cree que los medios son *comparsa* debido a que actúan como agentes llamadores de atención, lo que contribuye a hacer efectiva la rendición de cuentas. Entonces, efectivamente, los medios cumplen también la función de ser mecanismos de contralor.

Ahora bien, hablando específicamente de las funciones de los medios, se pudo constatar que, para los gobernantes como para los propios periodistas, y también se puede sumar la oposición, los medios también cumplen una función o rol de intermediarios entre la ciudadanía y el gobierno, son los canalizadores de las demandas, son *eco*, como lo llama Valles (2000). Pero más allá de esto, lo que se puede comprobar es que también los tomadores de decisión del gobierno entienden que es fundamental transmitir a los medios sus políticas y sus preocupaciones, para que ellos las trasladen.

“Muchas veces, por ejemplo, concedo determinada entrevista sabiendo que eso va a tener repercusión, y que luego van a venir a hacerme entrevistas por ese mismo tema, y lo hago, o sea que, de alguna manera, yo estoy determinando la conducta

periodística. Yo sé que eso va a tener repercusión, y me interesa que eso tenga repercusión y que se conozca la manera en que yo lo quiero transmitir” (en Entrevista a Breccia).

Gestación y pasaje de los temas

Con respecto al pasaje de un tema a la agenda política institucional se pudo percibir que surgen por diferentes actores, y por lo tanto, desde diferentes ámbitos, como lo muestra la Figura IV.

Figura IV: Pasajes posibles de los temas



Elaboración propia

Se puede ver en la Figura IV que existen temas que surgen desde el propio gobierno, por lo que se entiende que nacen y rápidamente se colocan en la agenda política institucional, para luego ser parte de la agenda mediática, utilizando el pasaje 1³⁹. Entonces, los medios hacen llegar estas ideas como un hecho noticioso y novedoso, tanto a la oposición como a la ciudadanía misma, por los pasajes 2 y 3.

En otras ocasiones puede suceder que los medios de comunicación colocan un tema en la agenda mediática, por intereses particulares, por los pasajes 2 o 3. Esto puede generar la reacción del gobierno, llevando el tema a la agenda del mismo, por medio del pasaje 1. También se entiende que existe un pasaje desde la opinión pública hacia los medios de comunicación, que pueden ser considerados como los intermediarios, como ya se ha argumentado. Aunque esto parecería ser relativizado por los propios actores del gobierno: *“Esa relación entre lo que nosotros vemos como repercusión mediática del tema, y lo que realmente existe, es decir cuando nosotros hablamos de sensación de inseguridad de la opinión pública, es interesantísimo, si nosotros conocemos la sensación que nos transmiten los medios, pero ¿cuál es la real sensación de inseguridad*

³⁹ Lo cual se transmite por las fuentes que manifiestan a los periodistas sus intenciones.

que existe en la opinión pública? ¿Se puede hablar de una sensación de inseguridad en la opinión pública como un elemento acabadamente comprobado?” (en entrevista a Alberto Breccia).

Por otro lado, también se presenta en la Figura IV, la existencia de un cuarto pasaje, el cual protagoniza el sistema político, por un lado el gobierno, y por otro la oposición. Pero esta investigación no se ha centrado en este punto, aunque en entrevista con el Senador Gustavo Penadés se puede percibir que es más simple para la oposición canalizar sus demandas al gobierno vía parlamento. Pero, cuando lo presentan vía pasaje 2, o sea por intermedio de los medios de comunicación, generan un tema que podría tener efectos en la rendición de cuentas vertical a futuro, como ya se ha explicado.

Temas de agenda del Uruguay en el periodo según los actores

En primer lugar se quiere hacer referencia a las prioridades que cada uno de los actores entrevistados considera relevantes para el país con el fin de evaluar si la seguridad se encuentra dentro de ellas. En este sentido, efectivamente se puede establecer que el tema “seguridad” es de crucial relevancia, como también la “educación”. Además hubo coincidencia entre algún periodista y algún representante del gobierno en cuanto al tema “logística” y “relaciones exteriores”.

En este punto existe una aclaración por parte de Breccia, con alusión al tema seguridad, que demuestra que el gobierno efectivamente toma en consideración lo que la prensa difunde. Esto genera un cuestionamiento de si realmente es un tema relevante *per se* o es una percepción creada. *“Yo no me animaría a catalogarlo como uno de los temas más importante para el gobierno desde el punto de vista estrictamente objetivo, porque me da la impresión de que, en esa ubicación de uno de los temas más importantes, juega muchísimo también la percepción que tiene la ciudadanía, en donde, desde mi punto de vista, también hay una gran influencia de los medios”*.

Los medios como medios

Se puede establecer la importancia en cuanto a que los medios son justamente mediadores entre el gobierno y la opinión pública. Por un lado, Breccia sostiene que los medios y la libertad de expresión son uno de los pilares fundamentales para una democracia pluralista, *“cada vez más estoy convencido de que uno de los pilares fundamentales (...) de una sociedad democrática y pluralista es la existencia de la base*

irrestricada libertad de expresión". Como también cree que por esta importancia construyen agenda: *"los medios son muy importantes, son esenciales para ese derecho de transmitir la información. Y por supuesto, que en esa transmisión de la información, construyen agenda"*. Por otro lado, el Ministro del Interior Bonomi, si bien afirma que los medios son importantes, duda sobre si efectivamente toman las demandas de la ciudadanía o si en verdad son creadores de la demanda, como si existiese una relación bidireccionalidad entre los medios y la opinión pública. Mientras que el Director General de Secretaría del Ministerio del Interior, Carrera Leal, cree que son fundamentales para brindar a la ciudadanía las herramientas para construir una opinión, aunque no manifiesta intencionalidad.

Desde la visión de un actor de la oposición, como lo es el Senador Gustavo Penadés, entiende que los medios son quienes marcan la agenda del país, *"la prensa sigue siendo la que marca la agenda del Uruguay"*. Incluso llega a sostener que *"lograr instalar en la agenda política algo hoy, sin los medios, es imposible."*

Capacidad de los medios de ingresar nuevos temas a la Agenda Política Institucional

En cuanto a la capacidad de los medios de canalizar nuevos temas de agenda política institucional (Cobb y Elder, 1986), existen varias visiones en cuanto a si son realmente capaces de esto. Como también vale mencionar que las respuestas presentadas pueden no tener en cuenta solamente al periodo estudiado.

El ex Secretario de Presidencia, Alberto Breccia, cree que para este periodo los medios no han sido canalizadores de nuevos temas, aunque sin embargo *"pienso que si, que hay un potencial importante de los medios para introducir ese tipo de temas, por supuesto. (Aunque) a mi me da la impresión de que los medios son más tomadores de agenda, que proponentes"*.

Por otro lado el Ministro del Interior, Eduardo Bonomi, si bien argumenta que los medios no pueden insertar temas nuevos a la agenda política institucional, léase la agenda del gobierno, se percibe en cierto sentido, que por la forma en que los medios actúan, el propio gobierno se ve obligado a responder. Hecho que por lo tanto, marca el poder de los medios de comunicación y su capacidad de ingresar nuevos temas a la discusión, porque como se puede ver con Cobb, Ross y Ross, un tema no tiene necesariamente que culminar para ser considerado como un tema de agenda, el simple hecho de ser discutido en este ámbito marca su trascendencia. Dice Bonomi al respecto:

“El gobierno tiene que manejar su agenda, muchas veces lo que puede hacer es que el gobierno se meta, o la fuerza política se meta, a discutir temas que no son los suyos, pero tiene que responder. Pero no que le metan temas de gobierno, no! Si le pueden meter al gobierno la necesidad de explicar cosas, pero responder cosas. Lanzan durante tres días algo que no es cierto, el gobierno tiene que salir a responder”.

Según el Director de Búsqueda, Paolillo, los medios efectivamente canalizan nuevos temas, *“para el ingreso de nuevos temas, y para que la opinión pública sepa que existen esos nuevos temas. Los nuevos temas salen en los medios (...)”*. Parece claro que si bien afirma esta idea, existe cierta confusión entre lo que es una noticia novedosa y lo que significa un nuevo tema con todas sus implicaciones. No obstante, e independientemente de ello, queda claro nuevamente el poder que tienen los medios de comunicación en este aspecto significativo, que tanto periodistas como gobernantes perciben. *“En todo tiempo los medios de comunicación son un factor relevante para los tomadores de decisión, punto número uno. Punto número dos, entre los medios de comunicación, los medios escritos son los factores más relevantes para los tomadores de decisión.”*

En este sentido el Senador Penadés también coincide en que los medios pueden ingresar temas a la agenda política institucional.

Importancia de los medios en el tema seguridad

Un factor similar que se trató en las entrevistas versa en torno a si efectivamente el gobierno tiene en cuenta el trato que puede llegar a tener determinado tema en los medios de comunicación. Tema que se considera importante debido a que si esto sucede entonces los medios son reconocidos como un actor incisivo en cuanto a la transmisión de los mensajes.

Lo que se ha constatado es que el tema es más complejo de lo que se creía al comienzo, debido a que los actores del gobierno manifestaron tener muy presente este hecho de informar como corresponde para no crear confusiones en el mensaje que se quiere transmitir, pero que de hecho, no suelen comunicarlo de la mejor manera. Incluso llegan a reconocer que ese es un factor que está en el debe para el gobierno. *“Cualquier iniciativa política que se comunique a través de ellos pasa por ese tamiz. Tenerlo presente forma parte de la política de comunicación”* (en entrevista Carrera Leal).

Uno de los puntos más trascendentes en esta investigación es justamente identificar hasta qué punto los medios de comunicación fueron partícipes directos de la inserción de temas referidos a seguridad en lo que va del gobierno, o sea, el rol que han jugado. Se puede constatar que efectivamente si cumplieron o cumplen un rol relevante, aunque este ha sido importante en lo que respecta a la Agenda Setting, donde participan activamente en la mantención del tema en la opinión pública. Tal vez no tanto como constructores de nuevos temas de esta índole. Aunque plantean que no existen dudas en que son capaces de construirlos.

Sin embargo, Breccia, cree que han sido muy relevantes e incluso han incidido en la forma de como el gobierno ha tratado el tema, ya que su incidencia en la opinión pública obliga al gobierno a considerarlo: *“si, obviamente que el tema inseguridad pasa a ser, a partir de una percepción de la opinión pública, un tema de agenda prioritaria para el gobierno Porque además los gobiernos democráticamente electos se sustentan en los estados de opinión pública. Por eso es muy importante la opinión de ellos”*. Por otro lado, Bonomi, aunque no lo dice explícitamente, expresa su inconformismo por cómo los medios tratan el tema, debido a que no presenta todos los puntos de vista, *“cuando aparece alguien con un revólver en la mano, con la cara cubierta y tirando gente al suelo, y lo muestran en televisión, ese muchacho en su medio dice “ese soy yo, ese soy yo”, y va a ganar terreno en su ámbito. Los diarios no los leen, la televisión la miran, entonces, si se ven en TV, lo están potenciando, por más adjetivos que les pongan, “asesino cruel”, “si yo soy un asesino cruel” van a decir”*.

Con otra óptica, Carrera Leal cree que la incidencia de los medios con respecto a la seguridad depende de tres estrategias distintas. Por un lado, los medios pueden actuar como una maquinaria en contra del gobierno; por otro lado, apuntan a la venta comercial vía crónica roja; y una tercera estrategia más equilibrada, apunta a establecer un cuestionamiento de la situación pero de forma objetiva, que permite generar *“espacio(s) a diferentes visiones como forma de ayudar a la comprensión de un problema real en el que toda la sociedad tiene responsabilidades”*. Por tanto la primera apunta más hacia el gobierno, con una potencial participación de la oposición, mientras que la segunda y la tercera apuntan más hacia la opinión pública.

Por parte de la prensa, Rosalba Oxandabarat cree que los medios han tomado el tema de la seguridad porque es “rendidor”, lo cual marca un punto de contacto con la visión de Carrera Leal en cuanto a sus estrategias. *“Creo que de alguna manera han*

tomado ese tema ya que es un tema que rinde, que a la gente le interesa, entonces lo tratas, lo amplificas y lo devolves, yo diría que (son) recreadores”.

Penadés, discrepa en parte, ya que entiende que el tema seguridad no surge por culpa de los medios, sino que sucede por una realidad inobjetable, “*no comparto esa idea, que en el gobierno existe, de que el tema de seguridad lo marca El País y Telenoche 4*”. Pero por otro lado comparte en cuanto a que los medios venden eso porque les genera rating.

Participación de los medios en cada uno de los sub-temas elegidos

En este caso, para ninguno de los entrevistados los medios han sido totalmente influyentes. Sin embargo, tanto periodistas como gobernantes⁴⁰, concuerdan en que el tema seguridad en general los medios han sido bastante influyentes, ver Tabla III. Y no sólo ese tema, aunque ya en menor medida, también temas como INAU y Baja de edad de imputabilidad.

Tabla III

Incidencia de los medios en cada sub-tema de seguridad según los actores (promedio) y total						
Actores/Temas	Cárceles	Violencia Doméstica	Baja de edad de imputabilidad	INAU	Seguridad	Mega-operativos
Periodistas	6	3,5	7,5	8	9,5	5
Gobierno	3	3,5	5	4,5	7	4,5
Total	4,5	3,5	6,25	6,25	8,25	4,75
Oposición (G.Penadés)	8	8	8	8	8	5

Fuente: elaboración propia tomando las evaluaciones del 1 al 10 de los periodistas Rosalba Oxandabarat y Claudio Paolillo, de los gobernantes las respuestas de Eduardo Bonomi y Alberto Breccia, y de la oposición Gustavo Penadés.

Rol de la oposición en el traslado de temas a los medios

Se puedo apreciar en las entrevistas realizadas a los gobernantes que si bien la oposición cumple un rol, en cuanto a la transmisión de nuevos temas a los medios de comunicación, este no es esencial. Ya que en cierta medida es similar para todos los participantes del sistema político. El motivo manejado por todos los actores antes esta

⁴⁰ También así lo ve el Senador Gustavo Penadés.

interrogante es que los medios buscan “vender” y que utilizan cualquier caso o tema para ello, independientemente de si es de la oposición o del gobierno mismo. Esto tiene otra lectura a destacar, debido a que se puede inferir entonces que los medios son en muchos casos quienes deciden de qué se va a hablar o qué tema se va a manejar⁴¹, no dependiendo de la acción intencional de algún actor, sino dependiendo de si el tema es rentable comercialmente (en el sentido de si el tema genera rating para atraer mayores ganancias vía publicidad).

Este tema generó que los entrevistados trajeran a colación la rendición de cuentas (accountability), se considera que los medios por esa intención comercial pueden provocar, y de hecho muchas veces lo logran, presiones para la interna de un gobierno, como lo manifestó el ex Secretario de Presidencia Breccia, quien sostuvo: “*el medio vende, por cuanto el tema está puesto arriba de opinión pública, porque las noticias atraen, atrapan, etc. etc., y la oposición pasa la factura en términos políticos, que puede generar costos políticos*”. Como podemos apreciar en este caso el tema puede provocar sanciones horizontales, pero también, como hemos visto en el caso de la accountability social, los medios también generan o provocan en muchos casos que el gobierno actúe ante ciertas irregularidades o ante un acción poco afortunada de algún organismo o miembro del gobierno. El Senador Penadés agrega que “*hay medios que han tirando gobierno en el mundo*”.

Análisis específicos de algunos de los sub-temas

Violencia doméstica

Este tema no deja dudas de que todos los actores son conscientes de su importancia, incluso, uno de los periodistas, fue crítico en cuanto a que le brindan poco espacio en su semanario. Los argumentos por parte de los periodistas, versan entre que no se quiere “saturar” por cuestiones comerciales, o no se quiere victimizar nuevamente a la víctima. “*Ahora también, como nosotros vivimos de las ventas, no tenemos ni grupos financieros ni empresariales, también sabemos que no podemos saturar*”(Oxandabarat).

Es importante resaltar para este caso que el Ministerio del Interior en sus Anuarios 2010 y 2011 ha mostrado especial atención al tema, y no siendo así reflejado por los medios.

⁴¹ Aquí justamente es donde surge la figura del gatekeeper, quien es considerado a nivel teórico el encargado de decidir las noticias que van y lo que no.

Mega-operativos

Para este caso particular los actores del gobierno, al hacer referencia al tema, no lo relacionaron con los medios de comunicación. Sin embargo, parece ser un tema que viaja por vías diferentes al resto, ya que en algún caso se considera que estos operativos se realizaron para impactar en la opinión pública vía medios de comunicación. Rosalba Oxandabarat dijo en referencia al tema: *“Yo creo que si, el gobierno a través de los mega-operativos quiso impactar en los medios para impactar en la sociedad. A través de la superproducción.”*

Relación fuente periodista

Existe un consenso en cuanto a que la relación entre los periodistas y las fuentes del gobierno es bidireccional. Esto quiere decir que tanto los periodistas de Búsqueda y Brecha, como los actores de gobierno acuden unos a otros por diferentes intereses.

Por tanto es considerable tomar este hecho que suele ser normal, como dijo el Paolillo *“tenemos una relación aceiteada con el gobierno”*, como un indicador de que los medios no solo tienen el poder de difusión, también tienen el poder de acceso a los tomadores de decisiones. Aunque no es posible establecer cuán importantes son estos en este sentido.

“Siempre vas a tener el interés de que se te trate en lo mejor posible para vos. Y en el caso de las fuentes del gobierno, en todos los gobiernos pasa, y en este también, que hay un interés de transmitir algo que un periodista no sabe, y por eso llaman. Otras veces no llaman y llamamos nosotros, y entonces coincide la pregunta del periodista con el interés de difundir el asunto por parte de la fuente” (en Entrevista a Claudio Paolillo, Director de Búsqueda).

Por parte del gobierno, existe mayor temor a aceptar esta relación como normal y cotidiana, sin embargo no es así cuando se pone a todo el sector político en la misma bolsa: *“Si, sucede. Sucede en el gobierno y sucede en la oposición. Hay integrantes de la oposición que les piden a un medio que den a conocer una determinada opinión o determinado estudio, y el gobierno también”* (en Entrevista a Eduardo Bonomi, Ministro del Interior).

Ya desde la oposición, Penadés, en una visión cercana a la de este estudio, entiende que la fuente tiene clara intención de generar temas de agenda vía medios. *“Ah*

si, ¿que la fuente lo que hace es también querer provocar a través del trascendido un episodio político? todos los días. O sea, es una avenida de dos manos”.

Circuito Informativo

“En todo tiempo los medios de comunicación son un factor relevante para los tomadores de decisión, punto número uno. Punto número dos, entre los medios de comunicación, los medios escritos son los factores más relevantes para los tomadores de decisión.”

Claudio Paolillo (Director del semanario *Búsqueda*)

En general todos los actores consultados coinciden en mayor o menor medida sobre cómo se produce el circuito informativo en Uruguay. Todos entienden que son los periódicos quienes establecen de lo qué se va a hablar en la semana, como también muchas veces son los semanarios, aunque *Búsqueda* es considerado quien tiene más chances de colocar un tema de discusión en la agenda política, tanto del gobierno como en la agenda del sistema político en general. Esto sucede porque los semanarios analizados aquí son los medios más profesionalizados del Uruguay. Como dijo Breccia en referencia a este tema sobre *Búsqueda* y *Brecha*; *“en definitiva existe en ambos medios un análisis un poco más exhaustivo de noticias que de pronto son tomadas por los demás periódicos diarios, de forma más escueta, menos analítica”*.

En otros casos sucede que los semanarios toman la agenda mediática que se viene dando en la semana, *“en otros casos vamos atrás de temas de la semana, eligiendo los que son principales, cambiándole el ángulo para que no sea una cosa repetitiva”* (Entrevista a Claudio Paolillo).

Perfiles ideológicos en los medios

Sin dudas en cuanto a si los medios tiene un perfil ideológico podemos afirmar que sí, y aún más los medios escritos. No obstante, al igual que con el circuito informativo, todos los entrevistados coinciden en que esto no perjudica ni condiciona el trato con respecto a ciertos temas, lo que sucede por varios factores.

En primer lugar, esto sucede ya que se hace referencia casi exclusivamente a los semanarios, a los cuales todos los actores les depositan especial confianza con respecto a su profesionalismo. Y por otro lado, se considera que la forma verborrágica y aperturista del Presidente Mujica en el ámbito público, genera contradicciones a la interna de la propia izquierda.⁴² Incluso, se ha generado, según varios entrevistados, la figura de oposición en medios considerados de “izquierda”, mientras que otros que podrían ser considerados por la ciudadanía como opuestos al gobierno, aparecen en algunos temas en la vereda de enfrente. Esto sucede con *Búsqueda* que se autodefine como un semanario *liberal de derecha*⁴³, pero es considerado hoy como la “voz del gobierno”.

Hecho que sucede también por determinados factores. El director del propio semanario, Paolillo, cree que esto sucede ya que el gobierno sabe que dentro del público de *Búsqueda* están los tomadores de decisiones en general, lo que es apropiado entonces para empezar a generar opinión sobre cosas que al presidente y a su entorno les interesa empezar a debatir a nivel de la opinión pública.

Otro factor, es por el propio ADN del Presidente que es “variopinto” (Oxandabarat) que genera varios temas a la vez sin que los integrantes del Poder Ejecutivo lleguen a tomar postura de gobierno, lo que ha generado la reacción de varios sectores del partido de gobierno.

Público de los semanarios

Con referencia a este tema, como ya se dijo anteriormente, todos los entrevistados le otorgan principal importancia a los semanarios; y los periodistas que pertenecen a ellos creen que en general para los dos semanarios tratados aquí, existe un público culto que gusta de la lectura, un público que por lo general es profesional y que son tomadores de decisiones. Esto sin dudas, es una explicación más para entender por qué los semanarios, son quienes marcan agenda mediática como política.

⁴² En relación a la forma de proceder de este gobierno, como a la relación entre *Búsqueda* y el sector más cercano al gobierno, el propio director del semanario, Claudio Paolillo, decía en la entrevista que se le realizó para este estudio: “*Mujica nos habla cada dos por tres, el director de planeamiento y presupuesto, los ministros, acá tenemos una relación de fuente periodista muy aceiteada. (...) Tenemos una relación muy aceiteada porque los jerarcas del gobierno así lo han resultado. Este es uno de los gobiernos más libertarios en materia de libertad de expresión. Y sobre todo en materia de no esconder*”.

⁴³ Así lo expresó el director del semanario.

IV. Conclusiones

“Lograr instalar en la agenda política algo hoy sin los medios es imposible.”

Senador Gustavo Penadés

En una primera aproximación se puede concluir que efectivamente los medios son partícipes de la construcción y elaboración de nuevos temas para la agenda política institucional en lo que respecta a la seguridad. No obstante, esta visión se debe relativizar debido a la fuerza con la cual estos actores son capaces de colocar esos temas, ya que no se puede concluir que lo hagan por si solos.

Por un lado, se entiende a la luz del análisis, que los medios en el Uruguay poseen cierto poder, que está directamente relacionado con su posición en la sociedad, justamente como intermediarios. Por otro lado, la capacidad de influenciar a los actores de gobierno no es muy clara, aunque se puede afirmar que existe. Lo que queda por investigar es hasta qué punto son capaces de ejercer esta influencia, y cómo efectivamente lo hacen, aunque algunas de las vías por las cuales podrían hacerlo fueron presentadas e aquí.

En otro sentido, se encontró que la *prensa* uruguaya cumple en gran medida una función canalizadora. Se entiende que *potencialmente* los medios son constructores de nuevos temas, aunque la mayoría de las veces son más reproductores de los nuevos temas que surgen en otros ámbitos.

En cuanto a los sub-temas estudiados, se puede concluir lo siguiente: a) baja de edad de imputabilidad es un tema *canalizado*, ya que es un tema que viaja desde la oposición hacia los medios de comunicación (por el pasaje 2 de la Figura IV), para luego ingresar en la agenda política institucional; b) con respecto a los mega-operativos de saturación es categorizado como un asunto *espontáneo*, ya que fue una propuesta que salió directamente del Ministerio del Interior y tomó transcendencia pública poco después, saliendo desde el gobierno hacia los medios de comunicación (pasaje 1 de la Figura IV) con la intención de ser difundido a la opinión pública (pasaje 3); c) En la otra vereda se encuentran el resto de los temas, que se podrían catalogar de *recurrentes*, ya que son asuntos *viejos* que no cuentan con una periodicidad clara, pero sí se repiten a lo largo del análisis. Esto cuenta para los temas como cárceles, INAU, (in)seguridad y violencia doméstica.

No obstante, el tema general de Seguridad que abarca todos estos otros subtemas, se puede presentar en esta categorización también. Se considera que es un tema recurrente, por ser un asunto viejo que tiene al menos tres años en el primer lugar de las preocupaciones de la ciudadanía⁴⁴. Pero también puede ser colocado como un asunto que presenta nuevas variantes, y dentro de estas nuevas variantes existen dos ejemplos que abren dos caminos o pasajes diferentes como se explicó en el párrafo anterior. Por tanto el tema general de Seguridad es *recurrente*, pero también *espontáneo* y *canalizado*.

Con respecto al trato que tuvieron dichos temas relacionados a la seguridad, se puede concluir que fue desproporcionado por parte de la prensa según los actores del gobierno. Aunque en los hechos, tomando solamente en cuenta a Brecha y Búsqueda, se puede apreciar un aumento en la cantidad y profundidad de las noticias en general, con hincapié en el 2011.

En síntesis:

- Existió una participación de la prensa en la inserción de algunos temas relacionados a la seguridad en la agenda política institucional.
- Efectivamente la prensa en el Uruguay ha cumplido una función canalizadora de nuevos temas impulsados por actores políticos partidarios, para ingresarlos en la agenda política institucional.
- En definitiva, los medios contribuyen con la democracia debido a que son reconocidos actores capaces de ejercer la rendición de cuentas. Siendo un pilar fundamental, reconocido por los propios actores políticos. Siendo los medios de prensa un factor crucial para la vida política del país, donde el poder mediador y difusor de estos, genera en el resto de los actores la necesidad de contemplar su existencia, siendo un indicador considerable la relación entre las fuentes del gobierno y los periodistas. Así como también la imperiosa necesidad de “comunicar” por parte del gobierno vía medios de comunicación, incrementando uno de los pilares fundamentales de una poliarquía tratados por Dahl, como también por O’Donnell. Permítase citar nuevamente a este último: “*a esto contribuye el funcionamiento de medios de comunicación razonablemente libres, también comprendido por la definición de poliarquía*” (2007:86).

⁴⁴ Como se pudo apreciar en la Gráfica I.

- Dorantes, Gerardo (2008). “La construcción de la agenda de poder”. En Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. L, N° 204. Septiembre-diciembre. México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Downs, Anthony (1973). *Teoría Económica de la Democracia*. Madrid: Aguilar Ediciones.
- Freidenberg, Flavia (XXX)
<http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Mediosdecomunicacion.pdf>
- Graber, Doris (2007). “The Road to Public Surveillance, Breaching Attention Thresholds”. En *The Affect Effect, Dynamics of Emotion in Political Thinking and Behavior* (eds., Marcus, George E., Neuman, W. Russell, MacKuen, Michaelm y Crigler, Ann), Chicago: University of Chicago Press, pp. 265-290.
- Hobbes, Thomas (2004). *Leviatán*. Buenos Aires: Ediciones Libertador.
- Kitzberger, Philip (2009). “Las relaciones gobierno-prensa y el giro político en América Latina”. En Revista de Reflexión y Análisis Político Número 14. Buenos Aires: Grupo Interuniversitario.
- Klapper Joseph (1974). *Efectos de las comunicaciones de masas*. Madrid: Aguilar.
- Linsky, Martin (1991). *Impact: How press affects federal policymaking*. New York, London: Norton and Company.
- Locke, John (2004). *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*. Buenos Aires: Ediciones Libertador.
- Lozano Redón, J. (1996). *Teoría de la investigación de la comunicación de masas*. Mexico: Alhambra Mexicana.
- Mainwaring, Scott (2001). *Sistemas partidarios em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro: Mercado Aberto/FGV.
- Maravall, José María (2003). *El control de los políticos*. Madrid: Santillana.
- Marinoni, Vera (2007). En: http://www.salvador.edu.ar/vrid/cpg/tesis_408.pdf
Consultado, por última vez el 19/05/11.
- McCombs, Maxwell (1996). “Influencia de las noticias sobre nuestras imágenes del mundo”. En Bryant, J. y D. Zillmann. *Los efectos de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós.
- McCombs, Maxwell (1999) en la Conferencia “The media outsider and the pictures in our heads. Surveying the second dimension of agenda setting”. Conferencia en la Università degli Studi La Sapienza. Roma.
- McCombs, M. y D. L. Shaw (1972). “The Agenda-setting function of the mass media”. En Public Opinion Quarterly, Número 36.

- McCombs, M. y Evatt, D. (1995), “Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la Agenda-setting”. En *Comunicación y Sociedad*, 8 (1).
- Ministerio del Interior. *Memoria Anual 2010*. En www.presidencia.gub.uy.
- Ministerio del Interior. *Memoria Anual 2011*. En www.presidencia.gub.uy.
- Morogas, M de (ed.) (1979). *Sociología de la comunicación de masas*. Barcelona: Gili.
- O'Donnell Guillermo (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Editorial Prometeo Libros.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2002b). *Accountability Social: la otra cara del control. Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas.
- Rogers, Everett y James Dearing (1994). “Agenda- Setting Research: Where has it been, where is it going?” En *Media Power in Politics 3b ed*, ed Doris Graber. CQ Press.
- Sádaba, T. y J. Rodríguez Virgili (2007). “La construcción de la agenda de los medios. El debate del estatut en la prensa española”. En *Ámbitos* N°16. Universidad de Navarra.
- Sádaba, Teresa (2008). *Framing: el encuadre de las noticias. El binomio terrorismo-medios*. Buenos Aires: La Crujia.
- Sartori, Giovanni (1976). *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza Universidad.
- Sartori, Giovanni (1998). *Homo Videns, la sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.
- Shaw, E. (1979). “Agenda-setting and mass communication theory”. En *Gazette (International Journal for Mass Communication Studies)*, Vol XXV, N°2.
- Tomayo Sáez, Manuel. (1997). “El análisis de las políticas públicas”. En Bañón R., y Carillo E. (comp.) *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- Valles, Josep (2000). *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Vilches, L. (1993). *La televisión: los efectos del bien y del mal*. Barcelona: Paidós Comunicación.
- Weisbor, Silvio (2009). “Periodismo democrático y falta de estaticidad”. En *Revista Postdata*, Número 14. Buenos Aires, Interuniversitario Postdata.
- Wolf, M. (1987). *La investigación de la comunicación de masas*. Barcelona: Paidós Comunicación.

Andrés Raggio Souto

- Wolton, Dominique (1992). La comunicación política: construcción de un modelo. En Ferry, J., y Wolton, D. *En Nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa.

Fuentes:

- Sobre la importancia de la posición de una noticia o publicidad en un periódico o revista: <http://www.quadraquinta.org/materiales-didacticos/trabajo-por-proyectos/piensa-prensa/guiasdelprofesor/guia1/guia1-06.html>

Anexo

Tabla IV: Operacionalización de entrevistas

<i>Tema sobre el que se formuló la pregunta</i>		<i>Actores</i>	<i>Finalidad</i>
Temas de agenda país	Temas relevantes para el país	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno - Oposición - Prensa 	Se busca contraponer la opinión de los actores del gobierno y la de los periodistas, con el fin de indagar cuanta concordancia o discrepancia existe en entre unos y otros.
Importancia de los medios para los actores	Importancia de los medios de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno - Oposición 	Se busca evaluar la importancia que los tomadores de decisiones le otorgan a los medios de comunicación como agentes que potencialmente pueden incidir tanto en la opinión pública como en el gobierno.
	Evaluación de actores políticos en cuanto a cómo puede manejar la prensa un tema determinado		Se busca evaluar también si los medios son actores fundamentales para el gobierno. Precisamente si los tienen presentes.
Importancia de los medios en el tema seguridad	Importancia de los medios de comunicación en el tema seguridad	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno - Oposición - Prensa 	Precisamente se busca percibir el papel que le otorgan, importante o no, los gobernantes a los medios con respecto al tema específico de seguridad.
	Relevancia del tema seguridad para el gobierno		Evaluar la importancia real que tiene el tema seguridad para cada actor.
Capacidad de los medios de ingresar nuevos temas a la Agenda Política Institucional (Cobb y Elder, 1986)	Medios de comunicación como actores que canalizan nuevos temas	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno - Oposición - Prensa 	Se busca evaluar si los propios actores son capaces de leer esta misma realidad, o sea, si son capaces de percibir que los medios de comunicación son las vías por la cuales participan en la construcción de la agenda política.
	Incidencia en general de los medios en la construcción de la agenda política institucional		Evaluar la percepción que tienen los actores sobre el tema de la investigación
Percepción de participación	Escala de participación para el ingreso de cada sub-tema a la agenda	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno - Oposición - Prensa 	Fines comparativos de percepción para ambos grupos de autores

en la agenda, por los medios en temas específicos	política: ___ ¿cárceles? ___ ¿violencia doméstica? ___ ¿Baja de edad de imputabilidad? ___ ¿INAU? ___ ¿seguridad en general? ___ ¿mega-operativos de saturación?		
Efecto canalizador desde la oposición	Participación de la oposición en el ingreso de los temas a los medios	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno - Oposición - Prensa 	Se busca indagar en cuanto a si los medios son simples transmisores o canalizadores de las voluntades partidarias.
Participación de los medios en temas específicos	Relevancia del sub-tema violencia doméstica	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno - Prensa 	Para indagar el por qué de este asunto, ya que es un caso particular, donde se presentaron muy pocas noticias en los semanarios analizados, y sin embargo, se puede percibir mayor atención en la TV. Además en los Anuario del Ministerio del Interior para los años 2010 y 2011 se puede apreciar un fuerte hincapié en el tema.
	Relevancia del sub-tema Mega-operativos de saturación		Para indagar el por qué de este asunto, ya que es un caso particular, debido a que fue un tema de carácter “espontáneo” y que tuvo en la mayoría de los medios de comunicación una gran cobertura. Además de ser un caso que fue tomado como una medida para “calmar” a la ciudadanía con respecto a la inseguridad.
Fuentes	Participación de las fuentes en el ingreso de temas a la agenda de los medios	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno - Oposición - Prensa 	Para indagar el contacto fluido entre los actores.
Ciclo informativo	Ciclo informativo en el Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno - Prensa 	Para indagar si efectivamente sucede que los periódicos y semanarios son quienes establecen la agenda informativa. Con el fin de justificar el por qué se toma a los semanarios y no a todos los medios.
Perfiles Ideológicos	Existencia de Perfiles Ideológicos	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno - Prensa 	Para evaluar si tiene alguna incidencia con respecto al tratamiento de un tema.
Público	Público objetivo y	<ul style="list-style-type: none"> - Prensa 	Para saber si los semanarios tienen

objetivo	efectivo de los semanarios		muy presente o no al gobierno. Dicho de otra forma, si a la hora de escribir una noticia, tienen en cuenta que el gobierno, como el sistema político en general, los tiene presentes.
----------	----------------------------	--	---

Elaboración propia

Índice de Intensidad de Noticias

Este pondera la aparición de la noticia en las páginas impares en detrimento de las pares. En la mayoría de los casos, es más relevante el lado derecho que el izquierdo; también se tomó en cuenta la ubicación en la parte superior de la página en contraposición a la inferior,; si era página completa o no, si ésta se encontraba en tapa o no. En cuanto a la tapa, contratapa, parte de tapa, columna, pastillas y columna editorial se les suma el puntaje asignado a la posición en la cual están en página. Para mayor claridad los valores asignados se presentan en el siguiente cuadro, como muestra la Tabla V.⁴⁵

Tabla V

Índice de Intensidad de noticias	
<i>Posición</i>	<i>Valor</i>
Impar completa	7,8
Par completa	7,1
Impar superior completa	4,9
Par superior completa	4,3
Impar inferior completa	3
Par inferior completa	2,8
Impar superior derecha	2,5
Impar superior izquierda	2,4
Par superior izquierda	2,2
Par superior derecha	2,1
Columna Editorial	2
Pastillas, columnas, otros	2
Impar inferior derecha	1,5
Impar inferior izquierda	1,5
Par inferior derecha	1,4
Par inferior izquierda	1,4
Tapa	1
Parte de tapa	0,5
Contratapa	0,5

Elaboración propia.

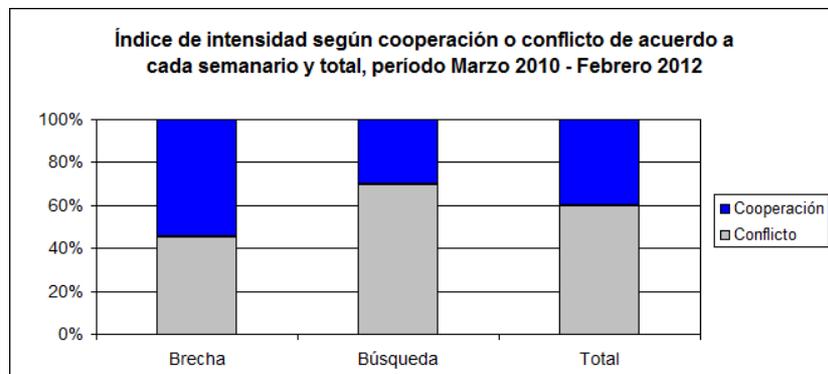
⁴⁵ Si bien uno de los entrevistados por parte de la prensa confirmó la validez de estos criterios, ya que los publicistas le otorgan la misma importancia para tenerlo en cuenta en sus ventas, no se encontró una fuente confiable, únicamente la siguiente: <http://www.quadraquinta.org/materiales-didacticos/trabajo-por-proyectos/piensa-prensa/guiasdelprofesor180/guia1/guia1-06.html>

Figura V: Valor asignada para el Índice de Intensidad de noticias, acorde a la ubicación de la misma



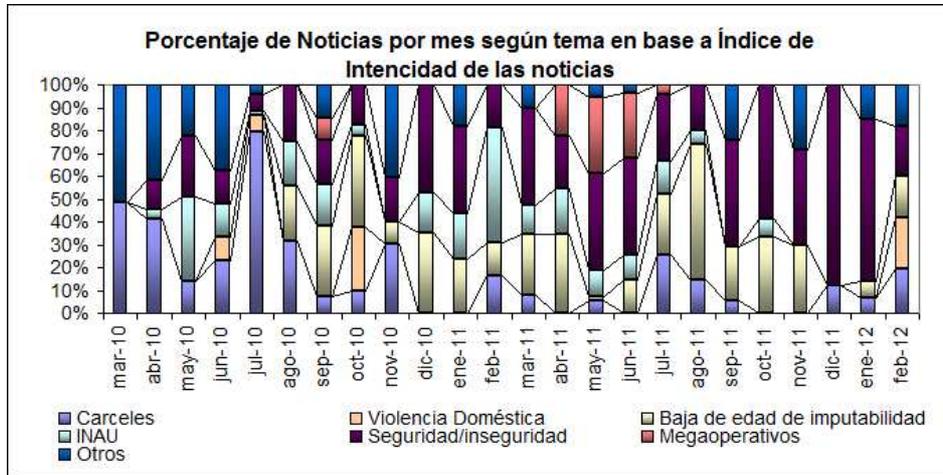
Elaboración propia

Gráfica XIII



Elaboración propia en base a análisis de los semanarios Búsqueda y Brecha para el período Marzo 2010 – Febrero 2012.

Gráfica XIV



Elaboración propia en base a análisis de los semanarios *Búsqueda* y *Brecha* para el período Marzo 2010 – Febrero 2012.