

**XIV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la
Comunicación (ALAIC)**

Comunicación en sociedades diversas:

Horizontes de inclusión, equidad y democracia

San José, Costa Rica, 30, 31 de julio y 1 de agosto 2018

Ponencia presentada al (GT16/Estudios sobre periodismo)

Título

Agenda de los medios uruguayos en la temática de transparencia.

Estudio longitudinal. 2017

Longitudinal study of Uruguayan media agenda about transparency 2017

Beregna Giordina Santangelo Ramirez ¹

Daniel Blanc Bellido²

Abril Bengoechea Neves³

Resumen: El presente artículo explora la agenda de los medios uruguayos en torno a la temática de la transparencia gubernamental. El análisis de los principales medios tradicionales y no tradicionales durante el primer semestre del año 2017, reconoce siete aspectos específicos vinculados a la temática de mayor notoriedad e interés en la agenda de los medios: la ética, salarios de jerarcas, financiamiento de partidos políticos, actos de corrupción; denuncia de irregularidades, gestión de los dineros públicos y medidas para el fortalecimiento de la transparencia. Los actores que marcan la agenda son agentes no políticos; los organismos mayormente vinculados a irregularidades son los entes autónomos y servicios descentralizados y el poder ejecutivo. El índice de notoriedad de los

¹ Santangelo Berengna Giordina. Profesor investigador del Depto. de Comunicación. Universidad Católica del Uruguay. Candidato a Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Uruguay. bsantang@ucu.edu.uy

² Blanc Bellido Daniel. Estudiante becario de la licenciatura en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Uruguay. daniel.blanc @ucu.edu.uy

³ Bengoechea Neves Abril. Estudiante becario de la licenciatura en Comunicación Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Uruguay. abril.bengoechea@ucu.edu.uy

actos de corrupción es la categoría más baja mostrando cierta sanidad en la gestión gubernamental del país.

Palabras Clave: Transparencia gubernamental; agenda de medios

Abstract

This article explores the uruguayan agenda setting around the theme of governmental transparency. The analysis made on the main traditional and non traditional media during the first semester of 2017 acknowledges seven specific aspects tied to the topics of greatest interest and notoriety in the agenda setting: ethics, chief's salary, finance of the political parties, corruption acts, accusations of irregularities, public money management, and transparency strengthening measures. The players that set the agenda are non political agents; the organisms widely tied to irregularities are autonomous entities, decentralized services and the executive power. The notoriety index of acts of corruption is the lowest category, revealing certain health in the governmental management of the country.

Key words: Agenda Setting, Governmental transparency

El presente artículo se enmarca dentro de una línea de investigación “Impacto de los medios de comunicación en la creación de la cultura de la transparencia”, del Depto. de Comunicación de la Universidad Católica del Uruguay.

En esta primera etapa exploratoria tiene como objetivo describir la agenda de los medios uruguayos en torno a la temática transparencia gubernamental y la exploración de primeras categorías de análisis.

La transparencia y el acceso a la información han sido reconocidos y garantizados en el derecho internacional como un derecho humano fundamental (Mendel, 2003).

Cuando hablamos de transparencia la entendemos como “una mayor apertura y compartimiento de información que permite al público tomar decisiones políticas informadas, mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos y reducir el ámbito de la corrupción” (Vishwanath, Kaufmann, 1999 p50).

La “transparencia gubernamental” refiere al mejoramiento de la calidad de la gestión pública, es por esto que se necesita un esfuerzo por parte de los gobiernos para optimizar el acceso a la información pública que sea “accesible, comprensiva, relevante, de calidad y confiable” (Cunill, Aponte, Lautaro, de Freitas, de la Cruz, 2006 p167).

Fortalecer la calidad de la democracia entonces implica el esfuerzo de los gobiernos por mejorar la accesibilidad de los asuntos públicos al monitoreo ciudadano de forma oportuna y confiable, de manera que le permita al ciudadano tomar decisiones políticas informadas, mejorar la respuesta de los gobiernos y reducir los márgenes de corrupción (Emmerich, 2004).

Uruguay ha ratificado las convenciones internacionales sobre el derecho de acceso y aprueba en el año 2008 la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) N° 18.381⁴ y su decreto reglamentario en el año 2010 (232/10) obligando a todos los organismos que manejan fondos públicos a publicar de forma periódica toda la información con algunas excepciones de carácter reservado.

Entendiendo que los medios de comunicación representan en el sistema democrático un vehículo para comunicar y acceder a la información, el ejercicio de la

⁴ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18381-2008>

libertad de expresión puede facilitar a la ciudadanía de herramientas necesarias para elegir, en base a información adecuada, y participar mejor en las decisiones sobre los temas que influyen en sus vidas; además proporcionan la plataforma pública de debate democrático, “perros guardianes” del ejercicio del gobierno promoviendo la transparencia en la gestión pública exponiendo la corrupción y con ello promover una cultura de la transparencia. (Unesco, 2008).

La aprobación de esta ley; que este año cumple diez años de vigencia; representa una apertura en la estructura de oportunidades para el ejercicio del periodismo de investigación sin precedentes.

La investigación parte de las siguientes preguntas disparadoras:

¿Cuál es la agenda de los medios en Uruguay en el tema genérico transparencia gubernamental?; ¿Cuál es el nivel de notoriedad de la temática?; ¿Qué actores son identificados por los medios como portavoces en los medios de comunicación?; ¿cuáles son los aspectos particulares del tema que tienen mayor notoriedad mediática?; ¿Cuál es la valoración que hacen los medios de estos aspectos?

Objetivos

Explorar la agenda de los medios uruguayos en torno a la temática transparencia gubernamental

Describir el nivel de notoriedad alcanzado por la temática en la agenda

Referir cuáles son los aspectos particulares de la temática de mayor interés para la agenda de los medios

Analizar qué actores hablan sobre la temática y su valoración

Caracterización del estudio o discusión teórica propuesta.

La capacidad de los medios de fijar los temas de interés en la opinión pública

En la década del 20, W Lippmann sugería del impacto de los medios de comunicación en la construcción de la realidad social sosteniendo que “los medios hacen

de puentes entre el mundo exterior y las imágenes que tenemos en nuestras mentes”. Otro referente importante que adhería a estos postulados Cohen (1963) afirmando que la prensa no era exitosa de decirle a la gente qué pensar pero que si tenía un éxito sorprendente al decirle a los lectores sobre qué pensar.

Estos postulados tuvieron a lo largo de las décadas posteriores un cúmulo de trabajos empíricos que intentaban corroborar la verdad de esta hipótesis. Algunos de los más trascendentes pueden visualizarse en Mc Combs y Shaw *The agenda setting function of mass media* (1972). Partiendo del postulado de Bernard Cohen corroboran empíricamente estos postulados a través de la medición de campañas electorales, llamando al este efecto de los medios sobre las actitudes de los votantes Agenda Setting, teoría que luego en su acumulación tendrá diferentes versiones y modelos relacionales.

Podría sostenerse que la principal idea de la teoría de la Agenda Setting es la que los medios de difusión consiguen transferir a sus audiencias una lista jerarquizada de temas importantes para la sociedad, se han encontrado correlación entre los temas que importan a los medios y los que son de interés de sus audiencias.

El modelo de análisis primario de estos autores que luego se ha perfeccionado fue la realización de un análisis de contenido para identificar los temas tratados por los periódicos durante cierto período de tiempo midiendo frecuencia y grado de relevancia; se comparaban estos datos con datos de encuesta en la misma área de difusión que los periódicos y se buscaba correlación estadística buscando la asociación entre ambas variables.

Para Dader (1990) el efecto agenda setting no es sino la “orientación, conducción o canalización que las mentes de los ciudadanos sufren hacia unos repertorios de temas de preocupación pública, en detrimento de otros que no son mencionados o destacados, como consecuencia de la selección previa de asuntos que realizan los mass-media”

En Mc Combs y Bell (1996) *The agenda setting rol of mass communication* presentan una investigación retrospectiva donde ubican dentro del cúmulo de investigaciones al menos cuatro fases: la primera fue la confirmación del postulado; la segunda está vinculada a la observación de las posibles condiciones que amplían o limitan el planteamiento de la

agenda; la tercera que va más allá de la transferencia de temas e indaga como los medios consiguen influir en la consideración pública de aspectos y características de candidatos entonces cuando se habla de transferencia de temas (primer nivel) y cuando se hace mención al efecto (segundo nivel), la cuarta y última fase se concentra en conocer el modo que la propia agenda de los medios se configura. (Lopez, 1996 p2).

En la construcción de la realidad creada por los medios está conformada por una gran cantidad de fuentes. Siguiendo esta línea de investigación que podríamos ubicar en la cuarta fase de la teoría agenda setting, aquella que se pregunta por los factores y protagonistas que participan en la determinación de la agenda de los medios.

Del vasto número de fuentes potenciales que modelan la agenda, el trabajo se concentra en un factor endógeno como la autoimagen o valoración del periodista.

Se entiende por Agenda Pública (lista de asuntos o issues que el público considera los más importantes) en términos empíricos se ha medido mayoritariamente a través de resultados de encuesta de opinión pública donde se le pregunta al ciudadano que mencione el problema más importante que atraviesa hoy el país. El porcentaje de encuestados determina el nivel de importancia (Zhu, Blood, 1996, p97).

Agenda de los medios más comúnmente como la lista de temas o asuntos de cobertura mediática. En términos empíricos generalmente se seleccionan los medios que se consideran de mayor impacto, se organizan en temas como categorías y midiendo frecuencia. (Zhu, et al 1996, p97)

Dentro de los trabajos valorados especialmente por su rigurosidad metodológica, se destaca Iyengar y Kinder (1987) *"News That Matters: Television and American Opinion"*.

Los autores muestran como las noticias de televisión se han convertido en un participante regular en el proceso político estadounidense en virtud de ser la principal fuente de información de la mayoría de los votantes. La importancia de este trabajo es que devela un efecto más sutil que la mera canalización de temas por parte de los medios sino de una canalización de estándares genéricos de interpretación "priming". El concepto de priming entendido como "predisponer de ante mano" es el efecto del contexto de toda acción sobre la interpretación de la información. La canalización contextual o valorativa

tendría en esta investigación es la selección de temas o hechos que hacen los medios va acompañada de algún tipo de valoración positiva o negativa.

Otras vertientes de trabajos empíricos sobre la teoría de agenda setting atribuyen el poder de algunas instituciones o personas de modificar o restringir las pautas aceptables para la interacción obligando a los restantes participantes a tomar determinada actitud frente a la información. Erving Goffman en *Frame Analysis* (1974) sostiene que las personas clasificamos, organizamos e interpretamos nuestras experiencias para darle un sentido. Estos esquemas de interpretación son “marcos” interpretativos que permiten a la persona ubicar etiquetar. Los medios de comunicación tienen la capacidad de definir cuando un tema es serio, preocupante, dramático, etc. No solo con recursos empleados sino con el canal por el cual se genera la información. Este enfoque que aporta a la teoría se conoce como “encuadre” o “frame”. El encuadre de la noticia contribuye a la interpretación del lector.

Para Gramson un frame es una organización de ideas que permite brindarle sentido a una historia, de modo que los eventos relacionados a ella puedan ser incorporados a la misma. (Gramson & Modigliani, 1987, p56). El framing es una contextualización cognitiva que permite que el individuo coloque determinados elementos de un asunto en mayor plano que otros. Es decir, jerarquice los elementos de cierto suceso aislado. Por lo tanto, el frame es relevante para definir el pensamiento y las decisiones que adopta el individuo. La metodología de medición del framing analizan cuatro categorías: Estructura sintáctica: es el arreglo de palabras que se utiliza en el discurso de las noticias para simbolizar el evento que narra. Es decir, las palabras que se eligen para caracterizar y narrar un suceso. (Gramson, et al, 1987, p59)

Estructura de guion: las noticias son concebidas como relatos de historias. Por lo cual, el periodista termina siendo un escritor, el cual debe imponer en mayor o menor medida, una visión que determina el enfoque de la noticia, y por el cual es transmitida la misma.

Estructura temática: hace referencia a aquellas noticias que se presentan como objetivas, o con datos empíricos neutros, pero que en su interpretación deductiva encierran una parcialidad del redactor de la misma. (Gramson, et al, 1987, p60)

Estructura retórica: son los recursos del lenguaje que utilizan los medios, como metáforas, ejemplos, comparaciones, etc. Mediante estos, dan énfasis a los elementos que ellos consideran principales dentro de la noticia. (Gramson, et al, 1987, p60)

Enfoque y/o metodología de abordaje

En este apartado se detallan las decisiones metodológicas tomadas por el equipo de investigadores. En esta primera etapa exploratoria, se realizó un clipping de noticias que abarcó el período 1 de enero 2017 a 31 de diciembre de 2017. Los medios seleccionados fueron tradicionales radios públicas y privadas, tv abierta, periódicos y semanarios y medios no tradicionales (portales de noticias; plataformas digitales)

El criterio de corte o selección de los mismos fue el alcance (rating, tiraje, audiencia) de cada uno de los medios, seleccionado lo más relevantes en este aspecto.

Para el clipping se utilizó una única categoría de búsqueda, todas aquellas noticias que tuvieran en su contenido la palabra clave “Transparencia”.

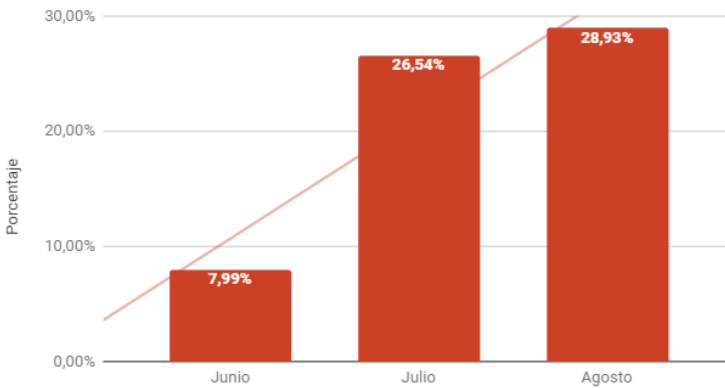
El segundo corte que se realizó fue enfocarnos en la transparencia gubernamental debido a que se encontraron noticias referidas a la transparencia en el deporte; transparencia financiera, transparencia en instituciones privadas, etc.

El tercer recorte decantó todas aquellas noticias referidas a la gestión pública que involucre todas las instituciones del estado democrático.

A partir de esta selección, se creó una plantilla de análisis creando categorías que se presentan en el apartado siguiente.

Principales resultados

Porcentaje de noticias de transparencia sobre el total



Se relevaron en el período del 1 de enero del 2017 al 31 de agosto del mismo año 2196 noticias en cuyo texto se hacía referencia a transparencia en algún ámbito. De este número se extrajeron 388 noticias referidas exclusivamente a transparencia gubernamental

(18%). La distribución de frecuencias presenta un aumento significativo a partir del mes de julio de 2017. En este mes se puede identificar un “hito” como es la noticia del Semanario “Búsqueda” publicando los gastos de tarjetas corporativas de los presidentes del ente Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (ANCAP) donde se anunciaba que el mayor gasto lo había realizado el hasta entonces presidente Raúl Sendic (en la actualidad ex vicepresidente de la república).

La primera sistematización o lectura de los datos, ha posibilitado la creación de siete categorías o dimensiones de análisis (clasificación que se enmarca en aspectos específicos de la transparencia gubernamental como temática).

La primera dimensión “*Ética*”, hace referencia a aquellas noticias que narran acciones cuestionadas que no tienen necesariamente una repercusión penal. A modo de ejemplo, fuentes periodísticas constatan que el vicepresidente Raúl Sendic (en la actualidad ex) firmaba como licenciado sin poseer el título. Esa acción que no ha sufrido hasta nuestros días, una falta penal, si transgredió una norma ética.

La segunda “*Gestión de dineros públicos*”, cuando el informante entiende que determinado jerarca utiliza el dinero que administra de una forma perjudicial para el Estado, no teniendo aún connotación o falta hacia las normas.

La tercera “*Irregularidad*” hace referencia a aquellas noticias que abordan una falta con respecto a la normativa que sin embargo, a diferencia de la dimensión “*Corrupción*”, no conlleva a un enriquecimiento o beneficio del jerarca/s vinculados.

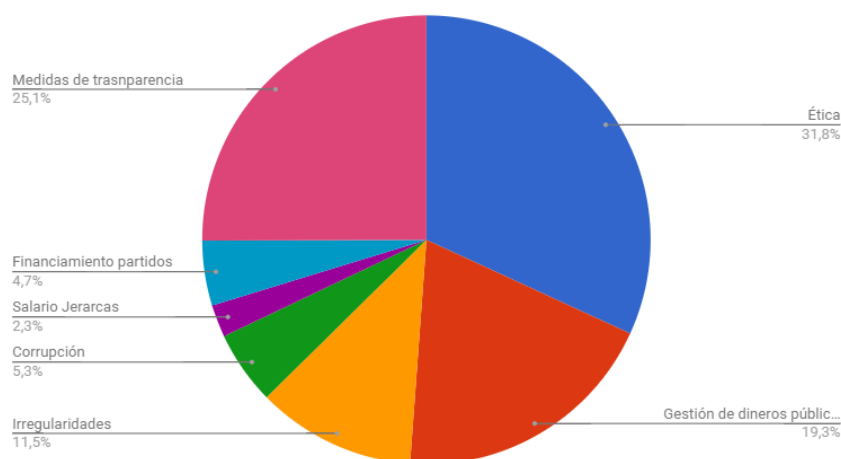
La cuarta “*Corrupción*” engloba a todas las noticias vinculadas a faltas con respecto a la normativa en que dicha falta que conlleva necesariamente a un enriquecimiento o beneficio del jerarca.

La quinta “*Salarios*” engloba aquellas noticias que hablan del público conocimiento de una remuneración excesiva de cierto/s jerarca/s, para juicio de los medios que narran.

La sexta “*Financiación de los partidos políticos*” hace referencia a todas las noticias vinculadas a razones, argumentos, debates, denuncias de la necesidad de regular mejor este aspecto de estas instituciones.

La séptima “*Medidas de transparencia*” engloba aquellas noticias que informan sobre debates, discusiones, informes técnicos, para el fortalecimiento de la transparencia como una herramienta de mejora para la democracia y el funcionamiento estatal.

Distribución total de temas

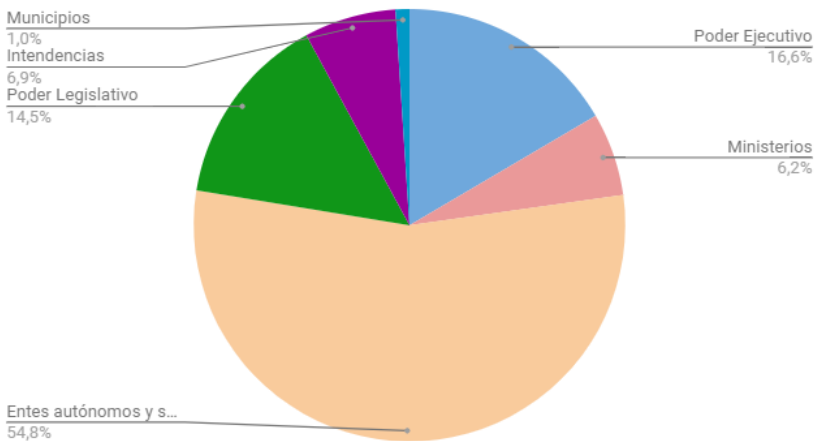


Como se puede apreciar, la distribución de frecuencias de las dimensiones de análisis se concentra en las temáticas de “Ética” y las “Medidas de transparencia”, “La gestión de dineros públicos” en tercer lugar.

Dato no menor que las irregularidades y la corrupción ocupan tan solo un 16% aproximado de menciones. Parece ser que la principal preocupación de la agenda de medios va con un tema conductual de los jerarcas dentro de la legalidad más que la posibilidad de encontrar posibles faltas hacia las normas.

Analizando la distribución por organismo mencionado según nivel de gobierno los entes autónomos y servicios descentralizados fueron el actor de mayor notoriedad en la agenda de los medios vinculados a la temática.

Distribución de denuncias por organismo denunciado



La clasificación por actores referidos en las noticas según pertenencia política al oficialismo y a la oposición (todos los partidos que no son Frente Amplio), podemos afirmar que los actores mayormente referidos en la temática de transparencia gubernamental en la agenda de medios son agentes o actores no-políticos. Estos son los medios, agentes intelectuales independientes u organismos no periodísticos. El segundo agente referido son actores del oficialismo. Este dato llama la atención en la medida que uno de los principales roles de la oposición es la de velar por la transparencia en la gestión gubernamental y no son los actores que están marcando la agenda.

Analizando la distribución por actor referido podemos apreciar la alta notoriedad del organismo de contralor Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) que cabe aclarar

Tipo de denuncia por actor



que en sus facultades no está la de sancionar a los actores involucrados en faltas sino la de promover, regular e investigar. Los segundos agentes referenciados son oficialistas.

Bibliografía

Cunill Grau, N., Aponte, C., Lautaro Rosal, R., de Freitas, M., & de la Cruz Arteta, J. (2006). TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA: IDEAS Y EXPERIENCIAS PARA SU VISIBILIDAD " IDB Publications (Books), Inter-American Development Bank, number 216 edited by Francisco Mezones, January.

Cohen B; (1963) THE PRESS AND FOREIGN POLICY, Princeton University Press

DADER, J,L (1990) LAS PROVINCIAS PERIODÍSTICAS DE LA REALIDAD. Comunicación y sociedad. Vol III, Nº1&2, p. 85-134. <http://hdl.handle.net/10171/7911>

Emmerich G. (2004) TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS, RESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, Redalyc

Gamson, W. A., & Modigliani, A. (1989). MEDIA DISCOURSE AND PUBLIC OPINION. A CONSTRUCTIONIST APPROACH. American Journal of Sociology, 95, 1-37.

Goffman, E. (1974). FRAME ANALYSIS; AN ESSAY ON THE ORGANIZATION OF EXPERIENCE. New York: Harper & Row

Iyengar y Kinder (1987) NEWS THAT MATTERS: TELEVISION AND AMERICAN OPINION

Lopez E Escobar (1996) LA AGENDA ENTRE LOS MEDIOS. Primero y segundo nivel. Comunicación y sociedad Volumen IX; N1, 1996; Pág. 2

Mendel, Toby (2003) "FREEDOM OF INFORMATION. A COMPARATIVE LEGAL SURVEY. Unesco.

Vishwanath, T., & Kaufmann, D. (1999). TOWARDS TRANSPARENCY IN FINANCE AND GOVERNANCE

McCOMBS, M, y SHAW, D (1972) "THE AGENDA_SETTING FUNCTION OF THE MASS MEDIA; Public Opinion Quarterly , 36

McCOMBS, M, y SHAW, D (1996) THE EVOLUTION OF AGENDA SETTING RESEARCH: Twenty five years in the marketplace of ideas, Journal of Communication , 43 (2)

Unesco (2008) "INDICADORES DE DESARROLLO MEDIÁTICO: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social". Programa Internacional para el

Desarrollo de la Comunicación (PIDC) en su sesión XXVI (26-28 marzo 2008) from <http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/comunicacion-e-informacion/desarrollo-de-los-medios/indicadores-de-desarrollo-mediatico/>

Zhu, J y Blood D, (1996) MEDIA AGENDA SETTING THEORY Y REVIEW OF A 25 YEARS RESEARCH TRADITION. Perspectives 8, Spring 97-149