



Estudios Sociales

46

## Prensa local y agenda de gobiernos municipales. Análisis de casos en Colombia y México

Local press and agenda setting  
of local government. Analysis of Cases  
in Colombia and Mexico

*Mary Luz Alzate Zuluaga\**  
*Gerardo Romo Morales\*\**

Fecha de recepción: marzo de 2014

Fecha de aceptación: julio de 2014

\*Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín

Dirección para correspondencia: [mlalzatez@unal.edu.co](mailto:mlalzatez@unal.edu.co)

\*\*Políticas Públicas del CUCEA-Universidad de Guadalajara



## Resumen / Abstract

Analizamos aquí la incidencia de la prensa escrita en la construcción de la agenda pública local, a partir del análisis de la cobertura que diarios de circulación regional dan a los temas relacionados con los asuntos públicos de dos municipios, Tonalá en México y Envigado en Colombia. Los resultados empíricos de los casos nos permiten concluir que las demandas de la ciudadanía no se ven reflejadas en la reproducción de la realidad por parte de los medios; que la selección de eventos presentados en la prensa escrita están sugeridos por los actores gubernamentales para justificar políticas o decisiones previamente asumidas y, por lo tanto, que los medios no cumplen en estos casos la función social de formar opinión pública para la democratización real de los procesos sociales y políticos de nuestras sociedades.

Palabras clave: prensa escrita, agenda gubernamental, gobiernos locales, México, Colombia.

We analyze the impact of the printed press in the local public agenda setting process. This is from the coverage of newspapers with regional circulation about issues related to public affairs of two municipalities one in Mexico and one in Colombia. We set our own position about it and contrast it with the empirical results obtained from fieldwork. The main conclusions drawn from the article are: a) the demands of citizenship, are not reflected in what the media actually reproduce as the reality of municipalities under study, b) the selection of events that occur in the press of the period and municipalities of study, are primarily suggested by government actors to justify policies or decisions previously taken, therefore, c) the media not fulfilled, in our case studies, the social function of forming public opinion for the real democratization of social and political processes of our societies.

Key words: printed press, government agenda, local governments, Mexico, Colombia.



## Introducción <sup>1</sup>

**E**n el presente artículo nos planteamos como pregunta de trabajo la siguiente: ¿Cuál es el aporte social y político de la prensa escrita a los procesos de tematización, priorización y construcción general de la agenda pública de un gobierno local?

Para dar respuesta a esta cuestión, analizamos el proceso de identificación de los asuntos de interés ciudadano y lo contrastamos con los que manifiestan los políticos de los gobiernos locales tal y como aparecen en la prensa de sus localidades en dos estudios de caso.

Partimos de considerar como real la existencia de una dinámica cultural y sociopolítica que contiene y representa una serie de asuntos, iniciativas o temáticas de preocupación e interés de los colectivos locales. Consideramos también que estos intereses son manifestados y puestos en circulación por actores con diferentes grados de poder, de manera diversa y desde distintos ámbitos, a través de los medios a su alcance: prensa, redes sociales, o el voz a voz de la calle, y suponemos que estos, luego de ser evaluados y elaborados técnicamente por el gobierno, tendrían que ser considerados en los temas a los que este último dedicara energía y recursos. Es al resultado de este proceso de priorización temática a partir de los intereses de la ciudadanía a lo que llamamos agenda, y consideramos que el contexto de su producción es el campo social de la política, el cual no está conformado solo por el sistema formal de partidos políticos, sino que también son parte de este las asociaciones de empresarios, periodistas, grupos sociales, redes de política, asociaciones civiles, movimientos sociales o iniciativas ciudadanas en general.

<sup>1</sup> Este artículo es parte de una investigación más amplia en desarrollo (2013-2014) que tiene por título “Acción colectiva e instituciones. Análisis de la construcción de agenda pública a partir del estudio comparado de casos en Colombia y México.” Financiado por la Universidad de Guadalajara y la Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín.



En nuestra opinión, el proceso de construcción de la agenda pública que va de los ciudadanos al gobierno (*Bottom-Up*), tiene también otra cara igualmente relevante: la que de *regreso* (*Top-Down*) conforma relaciones sociales y políticas que incentivan en cierto sentido la acción de los actores sociales y que, por lo tanto, configuran la realidad de los proyectos del conjunto de una comunidad en el ámbito local. Esto se convierte en un elemento medular de la vida social y política para la conformación de escenarios y propuestas útiles a la consolidación de experiencias democratizadoras.

Para poner a prueba lo aquí dicho, nos propusimos la tarea de analizar la incidencia de la prensa escrita en la construcción de dos agendas locales: la del municipio de Tonalá, Jalisco, México, en su administración 2010-2012, y la del municipio de Envigado, Antioquia, Colombia, en la gestión 2008-2011.

Los casos se eligieron considerando que era importante que fueran municipios diferentes en sus condiciones socioeconómicas y administrativas,<sup>2</sup> pero al mismo tiempo similares en su condición contextual. En nuestra opinión son las diferencias dentro de un marco común, las que hacen más sólidas y contundentes las conclusiones de los estudios comparativos. Los criterios de diferencia que nos llevaron a elegir estos municipios fueron el nivel económico de la población y de desarrollo de los sectores productivos y socialmente significativos: bajo en el caso de Tonalá y alto en el de Envigado; también consideramos el tipo de vida preponderante: más bien tradicional y con poca actividad industrial en Tonalá frente a una con importantes actividades en este último sentido y con una vida cotidiana urbana y moderna.

Para la elección fue también muy importante considerar una diferencia en sus ayuntamientos: la del nivel de técnica administrativa incorporada en sus procesos generales de gestión. Es decir, buscamos un caso en donde, desde la primera mirada, se observaran elementos rudimentarios o tradicionales en la administración de lo público en el ayuntamiento: Tonalá; frente a otro que contara con incorporaciones tecnológicas de administración moderna en sus procesos cotidianos de gestión: Envigado. Nos servimos del estudio de caso para el análisis procesal de las relaciones de poder y de las prácticas gubernamentales. Esta estrategia interpretativa nos fue útil para la recuperación del sentido de las actitudes ciudadanas, las prácticas institucionales, los procesos de organización social y acciones colectivas involucradas en la construcción de agenda pública. Así, decidimos centrar la atención en los temas, problemas y actores involucrados en las noticias que han sido difundidas por la prensa de cada localidad, para iden-

<sup>2</sup> Tenga el lector presente que para el caso del municipio mexicano, este forma parte de una organización y estructura de gobierno que estarán caracterizadas por estar integrada a un régimen federal, mientras que en el caso colombiano se trata de uno centralista.



tificar el tratamiento que reciben y la relevancia que adquieren; para localizar también a los actores clave, y analizar luego, con esa información, la relación que existe entre todo lo anterior, y lo que ubicamos como demandas ciudadanas.

Para tal efecto hicimos el seguimiento a las noticias difundidas sobre los municipios de estudio en dos periódicos: *El Informador* (del estado de Jalisco, México) y *El Colombiano* (del Departamento de Antioquia, Colombia). Los diarios fueron elegidos por descarte<sup>3</sup> según los siguientes criterios: buscamos que la prensa fuera local, considerando que el espacio para el tratamiento de los temas de los municipios en cuestión sería más amplia en estos que en los de circulación nacional y luego, de los varios publicados en las zonas metropolitanas de los casos estudiados, elegimos los que tuvieran mayor tiraje.<sup>4</sup>

El artículo está dividido de la siguiente manera: en el primer apartado introdujimos algunos elementos teórico-metodológicos centrales en la discusión de la agenda y su relación con los medios de comunicación, a partir de los cuales posicionamos nuestra postura particular. En el segundo, presentamos la evidencia recolectada en nuestra indagación (la sistematización de noticias relacionadas con los temas y actores involucrados en los dos casos) y el análisis correspondiente. En tercer lugar, y para finalizar, presentamos, junto con las conclusiones del artículo, una discusión sobre la función social de los medios de comunicación, cuyo cumplimiento va a depender en gran medida de que incluyan en sus temas publicados los problemas de interés para sus comunidades contextuales o, por el contrario, que los excluyan, silencien o invisibilicen.

### Elementos teórico-metodológicos del papel de los medios de comunicación en la construcción de las agendas públicas

El asunto de la agenda es sujeto de muy variadas clasificaciones. De manera clásica, se podría pensar en distinciones a partir del ámbito de aplicación o la cantidad de población afectada por una política específica. Se podría pensar también en la distinción que hacen autores como Elder y Cobb (1993) quienes hablan

<sup>3</sup> El caso de *El Informador* fue elegido entre doce periódicos que se publican en la ciudad de Guadalajara, capital del estado y de la zona metropolitana en la cual se inscribe Tonalá. Mientras que el de *El Colombiano*, entre tres que se publican en Medellín, capital del Departamento de Antioquia y de la zona metropolitana de Envigado. Los nombres de estos diarios se pueden consultar en <<http://www.prensaescrita.com/america/jalisco.php>> para el primer caso, y en: <<http://www.prensaescrita.com/america/colombia.php>> para el segundo.

<sup>4</sup> El tiraje del periódico *El informador* es de más de 180 mil ejemplares y el de *El Colombiano* de más de 40 mil.



de tipos de agenda: por una parte la sistémica, pública o constitucional (integrada por cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedora de atención) y la institucional, formal o gubernamental (aquella que incluye los asuntos asumidos por cualquier organismo gubernamental).

Podría distinguirse también entre la nueva agenda y la vieja o tradicional, como hacen los acercamientos desde el cambio cultural. Quienes afirman la existencia de una *nueva* agenda, serán llamados post-materialistas, los cuales:

... insistirían en que en las sociedades industriales avanzadas (...) se estaría produciendo un desplazamiento en las prioridades de los valores, desde los materialistas, relativos a la seguridad física y económica, hacia los valores pos materialistas, que ponen mayor énfasis en la libertad, la manifestación de la personalidad y la calidad de vida (Inglehart, 1971, citado en Tamayo y Carrillo, 2005: 659).

Otros autores contemporáneos (véase: Casar y Maldonado, 2010; Cejudo, 2010; Cabrero, 2005), se alejan de las perspectivas monotemáticas para inclinarse por análisis que vinculan diferentes aspectos. Para estos, esa *caja negra* de los problemas públicos, será entendida de forma transversal, considerando para la conformación de la agenda, no solo los asuntos asumidos como de *interés público* por su difusión y publicitación en medios de comunicación, sino que agregarán como fundamentales otros elementos como los sentimientos populares, las demandas sociales, los valores y estrategias discursivas, las capacidades racionales de los decisores, sus réditos políticos, o los marcos institucionales, o contextos políticos y sociales, por ejemplo.<sup>5</sup>

Los autores considerados en esta última perspectiva destacan también el proceso de formación de consensos para la priorización de temas, el cual incluye estrategias retóricas, capacidad de convencimiento y de transmisión de un mensaje complejo, por parte de actores clave, a un grupo poblacional amplio mediante frases simples (Cejudo, 2010). En esta perspectiva se enfatiza, además de estas capacidades comunicativas, en la generación de consensos y en el entramado de relaciones de poder entre los distintos grupos de interés y líderes políticos para la movilización de apoyos ciudadanos. Esto último supone la indagación de las capacidades de dramatización, producción mediática y de expresiones políticas y culturales que desde los actores sociales se despliegan para llamar la atención, generar apoyos y mecanismos de solidaridad con respecto a situaciones problemáticas, ya sea de urgente resolución pública, o de cambio estructural.

<sup>5</sup> En esta misma perspectiva, habrá autores como Katz y Lazarsfeld (1979) que incluirán el nivel social, cultural y educativo de las audiencias y los recursos retóricos y persuasivos de los medios, entre otros.





Parte de estas últimas consideraciones podrían estar recuperando ciertos elementos que ya Elder y Cobb (1993) habían resaltado antes: que el centro de discusión está en el propio acto de *nominar* y en las adecuaciones pertinentes de las categorías que transitan del tratamiento naturalizador de los problemas, al espacio de los asuntos de interés público. Para estos autores, un asunto solo adquiere carácter de problema a partir del momento en el que comienza a ser definido como una categoría social distinta y en cuya enunciación las personas incluidas en dicha categoría, comienzan a ser susceptibles de derechos y consideraciones especiales.

El guante arrojado por Elder y Cobb es luego recogido por Casar y Maldonado, quienes argumentan al respecto que para la comprensión de la agenda: *los estudios que privilegian “la primacía de las ideas” en la definición de asuntos públicos olvidan el papel de los intereses, los juegos de poder y los procesos de negociación en la construcción de estos significados compartidos sobre los asuntos públicos* (2010, 214).

Otro enfoque teórico relevante, relacionado directamente con los medios de comunicación, es el de *agenda setting* o fijación de la agenda (McCombs y Shaw 1972, citado en Rubio, 2009), la cual ha sido objeto de importantes desarrollos teóricos y metodológicos como lo constata Dorantes (2008), quien presenta una clasificación inicial que distingue entre la agenda pública (*public agenda-setting*), la construcción de la agenda política (*policy agenda-building*) y la fijación de la agenda mediática (*media agenda-setting*), y señala como el hallazgo más notable de estos desarrollos la idea de un *segundo nivel de agenda: la manera en la que los atributos de los objetos son transferidos de los medios masivos a la opinión pública* (Dorantes, 2008: 55), frente al primer nivel que estaría constituido básicamente por los temas de interés público.

Con independencia de los desarrollos anotados, esta perspectiva teórica propone en principio que los ciudadanos considerados como *público*, recurren a las pistas de relevancia que les ofrecen los medios de comunicación para organizar su propia agenda y decidir, a partir de esta, cuáles son los temas relevantes en la consideración pública (Rubio, 2009; Rodríguez, 2010). Aquí, entonces, se destaca el ... *poder de los medios de comunicación de masas de dirigir la atención de la opinión pública hacia ciertos temas particulares, que aquellos presentan como los más sobresalientes y problemáticos en cada momento* (McCombs y Shaw, 1972; citado por Rubio, 2009: 269).

Por varios años, las reflexiones que derivaron del seguimiento de esta perspectiva, afirmaban que la agenda de los medios de información o agenda mediática, con sus temas y prioridades, era transferida a la ciudadanía. Sin embargo, las conclusiones iniciales han sido relativizadas dando lugar a nuevos elementos teóricos a ser considerados a la hora de evaluar la relación entre medios y agenda de gobierno. En estos nuevos trabajos, se ha moderado la contundencia de la premisa inicial



y reconocido el excesivo determinismo de las primeras afirmaciones. Por ejemplo, Rubio (2009), sin poner en duda la importancia de los medios de comunicación en la formación de ideas o de la opinión pública, afirma que a este análisis es necesario incorporar las variables personales de quienes están siendo informados. Con estas nuevas aportaciones se complejiza la perspectiva con la incorporación al análisis de la voluntad y racionalidad de los actores protagonistas de esa opinión pública informada. Desde nuestra perspectiva, la posible transferencia de temas y prioridades de la agenda mediática a la de la ciudadanía no tendría que darse de modo directo, o por lo menos no necesariamente de la forma mecánica y fija que sugieren las afirmaciones iniciales de la *Agenda Setting*. Tal resultado tendría que pasar por la vinculación de diversos factores señalados antes, y de los cuales nos interesa destacar el de los procesos de generación de consensos.

Lo que nos parece fundamental entonces, es la relativización de la idea que concluye en suponer al ciudadano común como un agente pasivo y mero receptor de información. Para nosotros este actor contará, más bien, con una racionalidad que va a poner en juego para la defensa de sus intereses, aunque siempre mediada por el marco contextual o *frame*, en donde los medios van a jugar un papel relevante en la conformación de sus reflexiones y decisiones.

Como demostraremos más adelante con los resultados obtenidos en los casos de análisis, más que ver a los medios de comunicación como un ente *suprapersonal* que determina lo que el público asume como de interés prioritario, lo que sucede corresponde más bien a un proceso complejo en donde actores poderosos, como los políticos en funciones de gobierno, influyen en lo que los medios de comunicación priorizan como temas o asuntos susceptibles de cubrimiento mediático. Es decir, de un modelo que considera solo dos actores: medios y ciudadanía en una relación de dependencia del segundo por el primero, se transita a uno más complejo en donde aparece como fundamental un tercer actor: el político en funciones de gobierno. Para dar sustento a lo anterior, a continuación, presentamos la información y el análisis de lo encontrado en los dos casos de estudio.

### ***La agenda percibida.*<sup>6</sup> Problemas y soluciones según actores relevantes en los municipios estudiados de Colombia y México**

Como señalábamos en la introducción, el seguimiento realizado a los dos medios de comunicación tuvo como motivo de indagación central la difusión de

<sup>6</sup> Parafraseamos con este nombre la idea de Elliot Jaques (2000) de una de las cuatro organizaciones posibles: la manifiesta, la percibida, la real y la requerida.



algún evento o suceso de carácter político, social, cultural o de seguridad ciudadana relacionado con municipios latinoamericanos. Dicho seguimiento lo realizamos con diversas preguntas en consonancia con la indagación general planteada arriba, entre estas, ¿Cuáles son los temas o problemas que se destacan en la prensa local seleccionada para estos estudios de caso? ¿Cuál es su tratamiento discursivo y la contribución de estos medios a la formación de opinión sobre asuntos susceptibles de atención gubernamental?

El objetivo que nos planteamos fue mejorar la comprensión, de forma cualitativa y crítica, del aporte social y político de la prensa escrita a los procesos de tematización, priorización y construcción general de la agenda pública local a través del análisis de los dos diarios ya mencionados. Procedimos así, al seguimiento y revisión de las fuentes ya mencionadas: *El Informador* durante 36 meses, que van del mes de enero del año 2010 al mes de diciembre del año 2012 y *El Colombiano*, durante 48 meses, desde enero del año 2008 al mes de diciembre del año 2011.

Se trata de un estudio retrospectivo que permitiera el análisis del proceso involucrado en la construcción de las agendas locales. En este sentido, la elección del periodo de análisis en los dos casos de estudio correspondió a los periodos electivos de las administraciones locales inmediatamente anterior al inicio del proceso investigativo, que en el caso de Colombia correspondió al cuatrienio (2008-2011) y en el de México consistió al trienio (2010-2012).

Al encontrarnos con una difusión de noticias de 201 registros para el caso de Tonalá, y de 154 registros de noticias en el caso de Envigado, el primer resultado que nos arroja la revisión de prensa es la mayor exposición que presenta Tonalá, en términos numéricos, de difusión de noticias en prensa con un promedio de 5.6 registros cada mes, con relación a 3.2 con los que aparece Envigado.

El análisis se refiere a los temas y acontecimientos destacados por la prensa. Se analiza la regularidad y volumen de las noticias considerando tres aspectos: el asunto o problema referido, el tratamiento que recibe este a través de los calificativos y valoraciones con los cuales son descritos y la fuente de información utilizada.

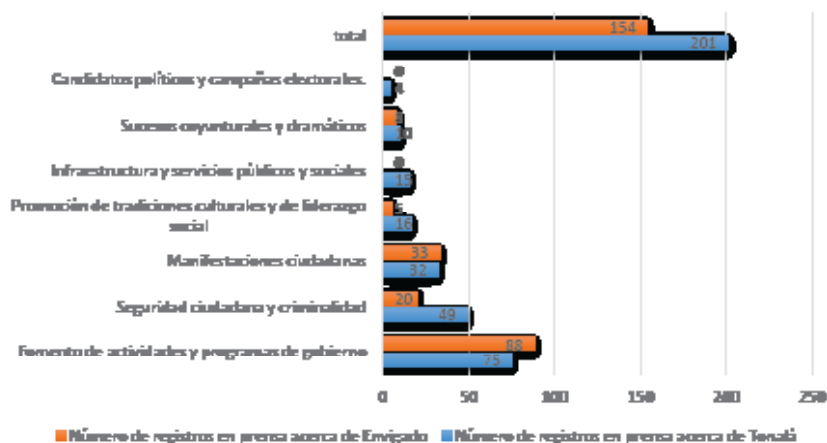
El trabajo se hizo asumiendo la idea de que las noticias comunican más que hechos (McCombs, 1992). Para nosotros, cada acto noticioso constituye un discurso que representa acciones o sentimientos de repudio o aceptación dirigidos a los actores políticos (personales o colectivos), a los proyectos que representan, y/o a los valores sociales y culturales que están en juego en los elementos institucionales con que se relacionan.

Para entender mejor esto, es importante recordar las características contextuales básicas de los dos municipios de estudio mencionadas antes. En el caso de Tonalá, condiciones socioeconómicas precarias entre su población y una crisis presupuestal

de carácter deficitario.<sup>7</sup> Mientras que el municipio de Envigado ha sido considerado en el ámbito departamental, entre los primeros lugares en la calificación sobre “Desempeño Integral de los Municipios”, de acuerdo con la metodología de medición utilizada por el Departamento Nacional de Planeación (Colombia), que incluye componentes de eficacia, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales y de gestión fiscal y administrativa.<sup>8</sup> Sin embargo, en el diagnóstico del Plan de Desarrollo Municipal (2008-2011) se mencionan algunos problemas sociales: inseguridad, desempleo, violencia intrafamiliar, así como una baja participación ciudadana y comunitaria en los asuntos públicos. Estos son, a grandes rasgos, los dos contextos sociales en los que se circunscribe la serie de eventos noticiosos analizados en este artículo. Con la finalidad de hacer un primer filtro analítico los presentamos a continuación distribuidos en siete categorías temáticas (ver gráfica 1).

Gráfica 1

Frecuencia de aparición de temas en la prensa para los casos de Tonalá (México) y Envigado (Colombia)



Fuente: elaboración propia con base en la sistematización de información de las noticias difundidas en *El Informador* acerca de Tonalá (Jalisco) 2010-2012 y *El Colombiano* acerca de Envigado (Colombia) 2008-2011.

<sup>7</sup> En este sentido, tenemos que considerar las afirmaciones que se presentan en el diagnóstico del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, Tonalá, Jalisco, 2010-2012: “Tonalá constituye un lugar receptor de grupos de población provenientes de la capital del estado, lo que implica procesos de urbanización que no siempre cuentan con una planificación adecuada lo cual propicia un crecimiento urbano desordenado que ocasiona conflictos viales, carencia de infraestructura básica y de vivienda, así como incompatibilidad en los usos de suelo, entre otros (PMD, 2010: 3)”.

<sup>8</sup> Al respecto se puede consultar: <<https://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/Evaluaci%C3%B3nySeguimientodelaDescentralizaci%C3%B3n/DocumentosdeEvaluaci%C3%B3n.aspx>>



En relación con las categorías en las cuales han sido agrupadas las noticias encontradas para los dos municipios, sobresalen por el volumen de registros en prensa el rubro que incluye el “Fomento de actividades y programas de gobierno”, el cual ocupa el primer lugar en ambos municipios, con el 37.3% de las noticias en Tonalá y el 57.1% en Envigado. Las problemáticas incluidas en esta categoría están relacionadas con el estado de las finanzas municipales, el déficit presupuestal y el recorte en los cargos laborales de la nómina municipal. Esta asumida como medida gubernamental de choque y solución frente a la crisis presupuestal, para el caso Tonalá, y de saneamiento de las finanzas municipales con el cobro del impuesto predial y el impuesto a la movilidad vehicular, o los operativos policiales por casos de inseguridad en Envigado.

Es característico de esta primera agrupación de noticias en ambos municipios el que los temas destaquen las acciones del gobierno. Son un número importante de noticias que logran la exposición pública permanente de ambos alcaldes<sup>9</sup> y sus secretarios de gobierno, anunciando proyectos viales y de mejoramiento de la movilidad del municipio, la creación de un centro universitario y proyectos para el desarrollo turístico y económico en Tonalá o los programas de solución de vivienda, incentivos económicos y de financiación al pequeño empresario, o de las medidas adoptadas para la movilidad y mejoramiento del espacio público, en el caso de Envigado.

Sobresale también la información relacionada con los planes de ambos gobiernos acerca de la realización de actividades de promoción cultural, educativa y económica, con énfasis en el sector artesanal en Tonalá y en el educativo, vial, micro empresarial y de la construcción de viviendas, en el caso de Envigado. Con lo cual tenemos una serie de noticias que más que enfatizar en problemas o temas de interés ciudadano, se concentran en las soluciones ejecutadas o en plan de ejecución por los gobernantes locales.

El segundo lugar lo ocupa, para el municipio de Tonalá, las relacionadas con los temas de “Seguridad ciudadana y criminalidad”, que corresponde al 24.4% del total de noticias sistematizadas. A la que le siguen en volumen con el 16%, en tercer lugar, las “Manifestaciones ciudadanas” y con el 8%, en cuarto lugar, las relacionadas con la “Promoción de tradiciones culturales y de liderazgo social”.

En relación con la categoría de “Seguridad ciudadana y criminalidad”, ambos municipios presentan problemática relacionada con microtráfico de drogas, asesinatos de civiles, pandillas juveniles (78 pandillas han sido identificadas por

<sup>9</sup> Aun cuando en México el término correcto para designar a quien está el frente de una administración municipal es el de presidente municipal, aquí los llamaremos alcaldes en ambos casos por una cuestión de facilidad en la lectura.



la policía en Tonalá durante el periodo de estudio), asaltos bancarios, accidentalidad vial y extorsiones, y personas vinculadas al narcotráfico.

En la difusión de las noticias se informa sobre eventos aislados, en ningún caso se profundiza en causas o crónicas de investigación periodística, tampoco aparece un seguimiento a la trayectoria y/o desenlace de alguno de los asuntos mencionados, con excepción de la noticia sobre masacre de cuatro personas en un establecimiento público en Envigado, que tuvo cobertura de prensa durante varios días. En esta categoría de eventos es característico de ambos municipios que la fuente de información principal sea de agentes de la policía y/o el secretario de gobierno.

Para el municipio de Envigado, la temática que ocupa el segundo lugar se refiere a las “Manifestaciones ciudadanas”, que corresponde al 21.4% del volumen de noticias, seguido del tema sobre “Seguridad ciudadana y criminalidad”, tercera categoría, que representa el 13% de la totalidad de noticias recopiladas en este análisis. Las noticias relacionadas con “Manifestaciones ciudadanas”, nos plantean expresiones de descontento social asociado a problemas sobre inseguridad barrial, a la tala de árboles para el proyecto vial de *Metroplús*, el deterioro de espacios públicos y la plaza de mercado, y la falta de señalización vial que ha ocasionado accidentes de tránsito.

Las “Manifestaciones ciudadanas”, en el caso de Tonalá, han sido motivadas por problemas asociados a las dificultades en la oferta de servicios públicos de agua y daños en el drenaje, la oferta del transporte público o el nuevo cobro de un peaje vial instalado en una autopista por donde circulan para llegar o salir de sus hogares muchos de los habitantes del municipio, así como diversos conflictos laborales por el no pago de salarios o recortes sus prestaciones sociales.

Asuntos comunes a ambos municipios identificados en la prensa que fueron objeto de denuncia o demanda ciudadana, se refieren a las mejoras de infraestructura y cobertura educativa, una mayor seguridad vial ante el aumento de accidentes y muertes por atropello de peatones, mejoramiento de vías, además de los reclamos generados por vecinos y comerciantes frente a cierres de vías e inseguridad ciudadana.

Estas noticias, relacionadas con manifestaciones, son los relatos de acciones colectivas, tales como marchas, bloqueos y plantones frente a entidades de los gobiernos locales o en las avenidas principales, o notas de opinión expresadas por los ciudadanos de los municipios y difundidas por la prensa en ambos casos de estudio. Nos interesa subrayar con respecto a esta categoría, que estas noticias no se ofrecen por parte de ambos periódicos analizados con una contextualización, reseña histórica o cronológica de las manifestaciones. Lo que se informa es



la coyuntura de la movilización, en algunas notas se presentan declaraciones de ciudadanos o líderes de estas acciones colectivas, sin embargo, no es lo frecuente y, paradójicamente, la fuente común de la información publicada es alguno de los funcionarios de las secretarías de los municipios en cuestión.

Sin embargo, es relevante este grupo de noticias para nuestra indagación sobre el proceso de construcción de agenda pública, en tanto que recrea las temáticas que ofrecen una opinión diferente a la gubernamental que, como ya dijimos, es preponderante en los registros obtenidos. Lo destacamos porque en una lógica democrática, las manifestaciones y su cobertura por parte de la prensa, al hacer públicas sus demandas, debieran ser estas últimas incorporadas a la discusión de prioridades de planeación del desarrollo local como posibles medidas de gobierno, desde la lectura propia de los ciudadanos como actores con algún nivel de organización colectiva.

La cuarta categoría “Promoción de actividades culturales y de liderazgo social” en la cual la frecuencia de Tonalá es más alta con respecto a la de Envigado, agrupa noticias asociadas con jornadas cívicas y de conmemoración social en ambos municipios o a asuntos relacionados con festividades y muestras lúdicas o culturales de las localidades. En el caso del municipio mexicano, también de producción artesanal o relacionadas con expresiones de preocupación por la disminución significativa de actividades tradicionales de las que ha vivido una parte importante de la población tonalteca.

En este aspecto, la mayor parte de los registros relacionados con las actividades culturales y de la vocación artesanal y turística de este último municipio, son opiniones editoriales del mismo periódico, denotando una preocupación especial por la pérdida de la característica identitaria de la localidad, lo cual implica una pérdida en la diversidad de expresiones culturales y también, un impacto económico negativo por la importancia de este renglón en la economía local.

La categoría de “Infraestructura y servicios públicos y sociales” ocupan el quinto lugar en importancia numérica en el municipio de Tonalá; representan el 7.5%, mientras que en el municipio de Envigado no es un tema tratado en ninguna de las noticias de prensa registradas. Estas noticias se refieren a malas condiciones y precariedad en la infraestructura de las instalaciones educativas y del espacio público del municipio, además de la denuncia por cortes en la prestación de los servicios públicos y la demanda de mayor cobertura y calidad en temas de salud, agua, y drenajes o alcantarillado en escuelas y viviendas. En este caso, destacamos también que se trata de notas editoriales, lo que interpretamos como una manifestación de prioridades del periódico *El Informador* en los

temas de salud y servicios públicos. En este punto se da una correlación entre la selección de temas editoriales y las problemáticas sociales que motivaron las manifestaciones ciudadanas.

La información sobre los “Sucesos coyunturales y dramáticos”, en términos de frecuencia, para Tonalá representa el 5% de los registros y para Envigado el 5.2% del total de noticias.

Esta categoría de noticias reúne problemas relacionados con los siguientes temas: accidentes viales, epidemias de salud pública, temporales de lluvia con consecuencias en la infraestructura física y social de los pobladores que habitan localidades vulnerables, o bien, a eventos coyunturales y accidentales, eventos naturales o humanos con consecuencias dramáticas, y donde vuelven a cobrar protagonismo los actores gubernamentales, esta vez en la presentación de sus mecanismos de respuesta y atención frente a las emergencias y las víctimas.

Por último, identificamos una categoría de noticias que llamamos “Candidatos políticos y campañas electorales”, la cual incluye las expresiones de crítica o denuncia pública por parte de candidatos políticos en el desarrollo de su actividad proselitista, con respecto al balance político y social de la gestión de la alcaldía municipal 2010-2012 de Tonalá, lo que corresponde al 2% de los registros. En el caso de Envigado, este no es un tema que se haya publicitado en el periódico *El Colombiano*.<sup>10</sup>

Cada una de estas agrupaciones de noticias tiene particularidades en la forma de presentación de la información. Un asunto a destacar es que la fuente de información más recurrente en ambos casos, es el alcalde, apareciendo citado como fuente directa de la información en el 25% de los registros de *El Informador*, seguido de los secretarios de gobierno con el 14%, de los empleados públicos de la alcaldía con el 10% o de los miembros de la fuerza pública del municipio en el 13% de las noticias para el caso de Tonalá.

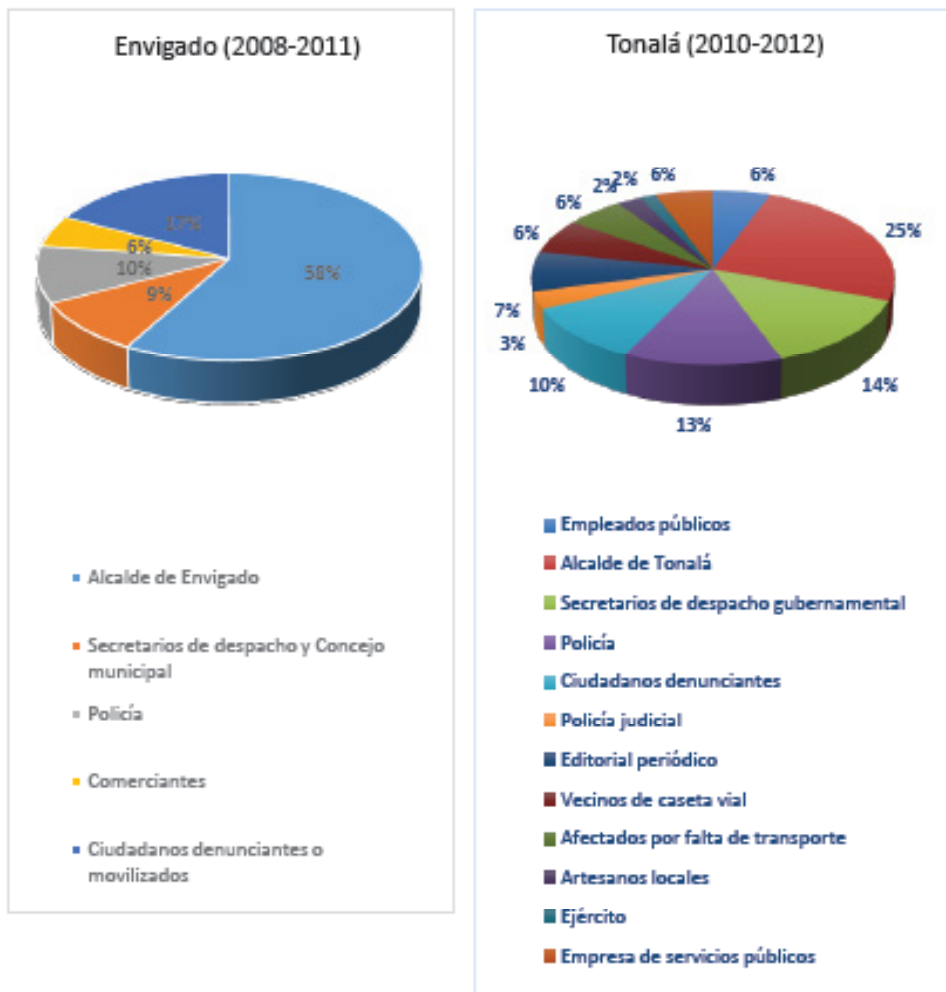
En el caso del municipio de Envigado, el alcalde es citado como fuente directa de la información en el 58% de las noticias, al que le sigue la fuerza pública con el 10% y los secretarios de despacho en el 9% de las noticias (ver gráfica 2).

Lo primero que llama la atención, como contraste en ambos casos de análisis, es que en el municipio de Envigado se presenta un número de cinco fuentes en las que se basa el diario para la divulgación pública de la información, mien-

<sup>10</sup> Una posible explicación de la ausencia de notas en este rubro, para el caso de Envigado, podría estar relacionada con el contexto político del municipio caracterizado por la continuidad del grupo que ha gobernado esta localidad por más de tres décadas. Esto, suponemos, implica dispositivos de control de diferencias que se resuelven internamente, con lo cual se logra una menor exposición negativa ante la opinión pública.



Gráfica 2. Regularidad de la fuente de información en la prensa acerca del municipio de Envigado (Colombia) y Tonalá (México)



Fuente: elaboración propia con base en la sistematización de información de las noticias difundidas en *El Informador* acerca de Tonalá (Jalisco) 2010-2012 y *El Colombiano* acerca de Envigado (Colombia) 2008-2011.

tras que en el municipio de Tonalá, es de doce referencias a fuentes de la información presentada. Es mucho más diverso el origen y posible confrontación de puntos de vista o perspectivas de las noticias en el caso de Tonalá, lo que podría considerarse una mayor posibilidad y disponibilidad por parte del periódico a la discrepancia o contrastación de la información con relación a la mirada única u oficial de la realidad.

Si consideramos que el primer grupo temático de noticias es destacado por actores gubernamentales y que el segundo grupo en importancia numérica de noticias es destacado por la fuerza pública y otros actores gubernamentales, nos encontramos con que más del 60% de las noticias difundidas en la prensa analizada para Tonalá se refieren a los temas seleccionados como de interés por el gobierno local. Para el municipio de Envigado en este mismo sentido, representa más del 70% de noticias en cabeza de sus diferentes actores o funcionarios públicos, con preponderancia mayoritaria del alcalde.

Lo que sugiere este análisis de fuentes es que el espacio para la manifestación de otros actores de la sociedad civil, por ejemplo, o de otros temas de interés para los municipios, se ve seriamente reducido y no reciben, por lo tanto, una difusión mediática equivalente.

Es decir, que al ser los actores gubernamentales, los políticos en función de gobierno, los que en conjunto generan o son los actores relevantes de más de la mitad de los registros informativos, se diluye la posibilidad de escuchar las voces disidentes o complementarias que pudieran rodear los hechos narrados. Esto evidencia de manera factual el complejo proceso de selección de tema al que hace referencia la categoría teórica del *gatekeeping* o *gatekeeper* (Rodríguez Díaz, 2004).

En lo que aquí referimos, ese rol lo juega de manera preponderante el alcalde local o sus funcionarios públicos. Este elemento es significativo, en la medida en que este seleccionador de noticias incide o influye en la determinación de los temas que serán relevantes para la agenda de nuestros casos de estudio. Consideramos además, que de esta manera se está manifestando una estrategia de legitimación de las actuaciones de gobierno a través de los medios de comunicación impresos.

## Conclusiones

A partir de los elementos teóricos señalados al inicio de este artículo, y luego del análisis de la información recogida y analizada, nos parece importante explicitar aquí la confirmación algo que señalamos al inicio del artículo: que en la conformación la agenda, al menos de la de los gobiernos locales de nuestro estudio, intervienen no solo los gobernantes y los ciudadanos, o no solo los medios y el gobierno, sino que el proceso es más complejo y al menos estos tres actores tienen que estar considerados y que el peso de cada uno para el resultado final, no está definido de antemano.

Por otra parte, que los temas que disponibles en esta especie de agenda de los medios analizados, de transitar a la agenda de gobierno, no serán necesariamen-



te los que representen una necesidad objetiva de la sociedad en cuestión, que tampoco son el resultado de juiciosos análisis racionales de costo-beneficio, o que representen la traducción literal de las demandas planteadas por la ciudadanía en proceso diáfanos de consulta popular. Por lo que podemos ver en el análisis presentado hasta aquí, el elemento político y coyuntural, una especie de *bote de basura* (Cohen, March y Olsen, 2011) es más adecuado para representar el proceso real al menos en estos dos municipios.

De esta manera, es indispensable la incorporación de análisis bidireccionales o, mejor, multidireccionales en la fijación de la agenda de gobierno, en los cuales se pueda considerar la complejidad relatada con respecto a la influencia que generan diferentes actores sociales y políticos en los medios de comunicación, como un factor novedoso para el análisis de esa construcción de agenda. El reto será el de lograr en cada caso identificar a los posibles seleccionadores de noticias o “*gatekeepers*”, y relatar su peso real en términos políticos para la consolidación de temas en las agendas sociales o de gobierno. Podemos por ahora decir que, como en nuestros casos de análisis, el seleccionador de noticias más que estar representado por un editor o personal interno de los medios de comunicación, vemos a actores políticos influyentes, es decir, con capacidad de llamar la atención por su ubicación social o política en una sociedad o contexto particular sobre temas específicos de su interés.

Son estos seleccionadores de noticias, que logran en un momento coyuntural una cierta hegemonía mediática, los que van a procurar un marco de interpretación de los acontecimientos y realidades destacadas o seleccionadas, en cuyo caso, ya no se trataría de la cuestión de ¿A quién influncian los medios? sino ¿Quién utiliza e influencia a los medios? Y en tal consideración se ubicarán, en primera plana, los políticos con cierto capital electoral, pero donde también al menos teóricamente, tendrían que ser susceptibles de incorporarse los ciudadanos organizados colectivamente con sus diversas manifestaciones sociales y políticas movilizadoras de la opinión.

En nuestros casos, insistimos, el actor que prevalece es el político, que ha pasado a incluir elementos de una especie de gobierno mediático entre sus estrategias políticas, y que por lo tanto, se legitima a través de los dispositivos de reconocimiento y aceptación de la opinión pública, esto es, los medios de comunicación.

Es decir, la importante influencia de los alcaldes y otros agentes gubernamentales sobre la prensa escrita, nos permite confirmar su poder de influencia y presión como fuerzas políticas en los temas que siendo de su particular interés, pasarán luego a la agenda de gobierno.

De acuerdo con los registros de prensa sistematizados con relación a las motivaciones de las distintas manifestaciones ciudadanas, y los principales actores pro-



tagonistas de las noticias en general, podemos afirmar que las demandas consideradas desde los medios no corresponden con las de las expresiones ciudadanas.

En las notas se pueda ver a actores no gubernamentales vinculados a los eventos noticiosos. El asunto es que aparecen, fundamentalmente, como tema y no como una *voz* que por sí misma, se le reconozca legitimidad para expresar opiniones en los medio analizados. Ejemplos de estos serían: redes y bandas de narcotraficantes, vecinos de peaje vial (Tonalá) o del futuro proyecto vial de Metroplús (Envigado), usuarios del agua y servicios públicos, conductores y comerciantes, junto con grupos de delincuentes comunes, familiares de presos y víctimas de la violencia, estudiantes movilizados, peatones accidentados, académicos, y solo en el caso de Tonalá, directivos de la empresa de servicios públicos, directivos de la Universidad de Guadalajara (principal universidad pública en el Estado), y opositores al gobierno municipal. De este modo, los temas y problemas seleccionados y jerarquizados por los medios de difusión informativa analizados obedecen, en una medida importante, a la influencia y priorización de los equipos de gobierno. Y teniendo en cuenta nuestros casos, en donde la correspondencia de estos con los de las manifestaciones ciudadanas reseñadas es débil, habrá que asumir que no son estos últimos, es decir, los ciudadanos, los que ejercen el papel principal a la hora de colgar temas y demandas en las agendas social o de gobierno.

De acuerdo con los registros de prensa sistematizados con relación a las motivaciones de las distintas manifestaciones ciudadanas, y los principales actores protagonistas de las noticias en general, podemos afirmar que las demandas consideradas desde los medios no corresponden con las de las expresiones ciudadanas.

Son las propuestas de los alcaldes y sus equipos de gobierno las que se muestran y no las del ciudadano común. En las notas correspondientes se refiere la ejecución de programas y proyectos con el discurso oficial de los gobernantes en turno.

Las demandas ciudadanas no alcanzan un estatus de producción mediática hegemónica, lo que nos permite concluir que la función social de los medios de comunicación no se cumple cuando de destacar problemáticas o intereses de comunidades más amplias se trata. Esto sería un buen indicio para negar, al menos en lo que se refiere a la comunidades de nuestros casos de estudio, el que los medios estén jugando ese rol ideal de elementos formadores de opinión pública para la democratización real de procesos sociales y políticos de nuestras sociedades.

Finalmente, estos supuestos tienen relevancia en nuestro análisis de la agenda y el papel de la prensa, a partir de la consideración de que la selección de los acontecimientos que los medios de comunicación hace en su labor periodística, no ocurre de forma aislada o neutral. Y, por lo tanto, se producen sesgos, desequilibrios y restricciones en los temas o asuntos finalmente destacados.

## Bibliografía

- Cabrero, E. (2005) *Acción pública y desarrollo local*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Casar, M. A. y C. Maldonado (2010) “Formación de agenda y proceso de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política” en M. Merino y G. Cejudo (comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México, Fondo de Cultura Económica/CIDE.
- Cejudo, G. (2010) “Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista” en M. Merino y G. Cejudo (comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México, Fondo de Cultura Económica/CIDE.
- Cohen, M. D., March, J. G. y J. P. Olsen (2011) “El bote de basura como modelo de elección organizacional” *Gestión y Política Pública*. Vol. XX, núm. 2, II semestre de 2011, pp. 249-290.
- Dorantes, G. (2008) “Opinión pública, medios y construcción de la agenda política” *Revista Mexicana de Opinión Pública*. Núm. 4, abril de 2008, pp. 43-72.
- Elder, Ch. D. y R. Cobb (1993) “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos” en L. F. Aguilar (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Porrúa.
- Jaques, E. (2000) *La organización requerida. Un sistema integrado para crear organizaciones eficaces y aplicar el liderazgo gerencial en el siglo XXI*. Buenos Aires, Granica.
- Katz, S. y P. Lazarsfeld (1979) *La influencia personal*. Barcelona, HispanoEuropa.
- Majone, G. (2008) “Agenda Setting” en Michael Moran *et al.* (eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, Oxford University Press.
- McCombs, M. (2006) *Estableciendo la agenda*. Barcelona, Paidós.
- Plan Municipal de Desarrollo, Tonalá 2010-2012.
- Plan de Desarrollo Municipal, Envigado 2008-2011.
- Rodríguez, R. (2010) “Discurso xenófobo y fijación de agenda. Un estudio de caso en la prensa de Canarias (España)” *Revista Latina de Comunicación Social*. Núm. 65, pp. 222-230.
- Rodríguez, R. (2004) *Teoría de la Agenda-Setting. Aplicación a la enseñanza universitaria*. España, A. F. Alaminos.
- Rubio, J. M. (2009) “Opinión pública y medios de comunicación. Teoría de la agenda setting” en *Gazeta de Antropología*. Vol. 25, núm. 1. En: <[http://www.ugr.es/~pwlac/G25\\_01JoseMaria\\_Rubio\\_Ferreres.html](http://www.ugr.es/~pwlac/G25_01JoseMaria_Rubio_Ferreres.html)> [Accesado el 24 de abril de 2013]
- Tamayo, M. y E. Carrillo (2005) “La formación de la agenda pública” *Foro Internacional*. Vol. XLV, núm. 4, pp. 658-681.
- Ugarte, A. (s. f.) *Comunicación colectiva y salud en Madrid. Una revisión del modelo de agenda setting y su aplicación a la dinámica de las noticias sobre salud en Madrid*. En: <[http://www.madridsalud.es/comunicacion\\_salud/documentos/DEAok26SEP2007.pdf](http://www.madridsalud.es/comunicacion_salud/documentos/DEAok26SEP2007.pdf)> [Accesado el 20 de febrero de 2014]

