

POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA y COMUNICACIÓN

La agenda ausente en el Cono Sur

Editora
Elisabet Gerber



C3 Centro de
Competencia en
Comunicación para América Latina

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

**POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA
y COMUNICACIÓN**
La agenda ausente en el Cono Sur

Santiago Escobar Sepúlveda

Rafael Sanseviero

Ricardo Núñez

Benedito Domingos Mariano

Elisabet Gerber

Silvia Ramos

René Jofré

Gloria Cecilia Manzotti

Editora

Elisabet Gerber

Santiago, 2006

Chile

POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA y COMUNICACIÓN

La agenda ausente en el Cono Sur

Editora

Elisabet Gerber

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos, como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

Proyecto Regional Cono Sur de la Fundación Friedrich Ebert

(Coordinación en Chile)

Darío Urzúa 1763 - Santiago

Tel. 0056 2 3414040

www.fes.cl

El C3 es una unidad regional de análisis de la Fundación Friedrich Ebert sobre la comunicación que funciona como escenario de encuentro e instrumento de mediación para la acción sociopolítica y cultural de la Fundación. El C3 trabaja en dos líneas de acción o pensamiento: Comunicación y Política y Tecnologías de la Información y Comunicación.

<http://www.c3fes.net>

E-mail: c3@fescol.org.co

Realizado:

2006

Diseño y Diagramación Gráfica:

YUNQUE, de Ildefonso Pereyra

Venezuela 3246 - C.P.: (1211) Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54-11) 4957-6726 - E-mail: yunque1@yunque.com.ar

INDICE

- Presentación	7
I. Políticas de seguridad ciudadana desde perspectivas progresistas	9
1. La seguridad ciudadana como política de Estado. El cambio de paradigma en seguridad. <i>Santiago Escobar Sepúlveda (Chile)</i>	11
2. Rupturas y continuidades en Uruguay: enfoques del gobierno de izquierda en seguridad ciudadana. <i>Rafael Sansevierio (Uruguay)</i>	27
3. Consumidores, ciudadanos y víctimas: la nueva trilogía social. <i>Ricardo Núñez (Chile)</i>	35
4. Políticas de seguridad ciudadana: construcción de propuestas progresistas. <i>Benedito Domingos Mariano (Brasil)</i>	43
II. Comunicación y seguridad ciudadana	47
5. Comunicación de las políticas públicas: la seguridad ciudadana en la agenda. <i>Elisabet Gerber (Argentina/Chile)</i>	49
6. Retrato de la violencia y la seguridad pública en los diarios de Brasil. <i>Silvia Ramos - Anabela Paiva (Brasil)</i>	71
7. Seguridad ciudadana y estrategias de comunicación en Chile. <i>René Jofré (Chile)</i>	79
8. Seguridad pública y estrategias de comunicación: ¿es posible una política de comunicación sin política integral de seguridad pública? <i>Gloria Cecilia Manzotti (Argentina)</i>	91

PRESENTACIÓN

Desde el año 2004 la Fundación Friedrich Ebert en distintos países de América latina lleva adelante un proceso de reflexión sobre el desafío político que el tema de la seguridad ciudadana representa para los sectores progresistas de la región.

Esta publicación se propone articular dos cuestiones elementales en torno a esta temática: la construcción de políticas de seguridad ciudadana desde una perspectiva progresista y, por otra parte, su instalación en la agenda pública y en la de los medios.

El material aquí reunido es producto, en gran parte, producto de las exposiciones realizadas en el seminario internacional "Seguridad Ciudadana en el Cono Sur: Construcción de propuestas progresistas. El rol de los medios de comunicación", realizado en Santiago de Chile, 26 y 27 de mayo de 2005. Tal es el caso de los artículos de René Jofré, Gloria Manzotti, Benedito Mariano, Rafael Sanseviero, Ricardo Núñez y Silvia Ramos. A su vez, los artículos de Santiago Escobar y Elisabet Gerber fueron elaborados para la Fundación Friedrich Ebert entre 2005 y 2006.

A través de la difusión de estos materiales, esperamos aportar al desarrollo de una agenda progresista en este tema, así como también a facilitar elementos de análisis y herramientas para la elaboración de estrategias comunicacionales en este territorio tan vital para el ejercicio de los derechos ciudadanos.

CAPITULO I

Políticas de seguridad ciudadana desde perspectivas progresistas

1

LA SEGURIDAD CIUDADANA COMO POLÍTICA DE ESTADO EL CAMBIO DE PARADIGMA EN SEGURIDAD

Santiago Escobar Sepúlveda

Abogado y cientista político, experto en políticas de Defensa
y de Seguridad Ciudadana

Introducción

El tratamiento de los temas de seguridad ciudadana requiere de una visión estratégica y articulada. Entre los temas fundamentales para formular una agenda se requiere considerar aquellos relativos al hábitat territorial, especialmente en sus manifestaciones de desarrollo urbano.

Otro de los temas centrales de la agenda se refiere a la capacidad institucional y técnica de las policías, aspectos que constituyen una porción importante de lo que la política entiende por modernización sectorial o de competencias en torno a la seguridad ciudadana.

Pero existe un conjunto muy amplio de nuevos aspectos que solo enumeraremos, y que irán saliendo a lo largo de esta exposición, según el grado de importancia que les atribuyo.

El nivel de desarrollo cultural y de cohesión social que presenta la sociedad, sus niveles de pobreza y marginalidad, la estructura de la población vulnerable, tanto al tipo de delitos como a incurrir en conductas delictivas. El desarrollo efectivo de los temas de género en esa sociedad, aspecto sustancial a la hora de caracterizar los delitos con mayor incidencia social y menor intensidad de violencia. Los niveles de confianza, tanto inter personal como respecto de las autoridades que existen en la sociedad, entendida la confianza como un bien público perfecto, y no como una caracte-

rística de un vínculo personalizado.

El papel de las políticas de ocio y recreación, y el tipo y grado de sociabilidad que presentan los ciudadanos son parte de su contrato político con el Estado, siendo esta última un aspecto fundamental para que efectivamente se genere participación ciudadana, gran aspiración actual en estos temas.

1. De la sociedad industrial a la sociedad de base informática

El debate y diseño de políticas acerca de la seguridad ciudadana obligatoriamente debe considerar algunas premisas teóricas que son muy diferentes a aquellas con las cuales se venía analizando el tema hace una década. Al hacerlo, efectivamente cambia la **agenda nacional** a que se hace referencia en la convocatoria a este Seminario, en cuanto a su orientación estratégica, a los temas que debe incluir y a la forma de gestionarlos.

Hasta hace una década, el desarrollo de los medios tecnológicos entregaba un conjunto de recursos para el diseño y ejecución de las políticas públicas que se suponía hacía esos procesos más eficientes. Ellos ganaban en precisión, velocidad, capacidad de cobertura, sincronización. Pero siempre dentro del mismo paradigma de desarrollo de una época predominantemente industrial.

Se trataba de un manejo complejo de temas de gobierno -entre ellos la seguridad ciudadana- signados por la relación entre **cantidad y calidad** de fenómenos en cuestión, elemento característico de los sistemas industriales desarrollados. El aspecto básico en materia de seguridad ciudadana, era el mantener un control eficiente sobre una cantidad de interacciones humanas cada vez más compleja, al interior de la cual el desplazamiento y la velocidad eran crecientes.

Quizás si lo más propio y complejo de las conductas delictivas en la sociedad industrial sea la concentración de medios de gestión y transporte

utilizados para la comisión de los delitos, lo que unido a los desarrollos urbanos le da una inusitada complejidad y velocidad a los delitos.

Si la seguridad ciudadana alude a relaciones entre personas, mientras más intensas son esas relaciones en cantidad y significados, mayor es la complejidad de riesgos y amenazas que genera o se ciernen sobre ella. En ese paradigma, la tecnología jugaba un papel fundamental para mantener bajo control esa dimensión crítica de la inseguridad ciudadana, expresada básicamente como un requerimiento de velocidad de desplazamiento, y eficiencia quirúrgica en los diseños operativos sobre el delito.

Eso ha cambiado. En los últimos diez años ha habido una inversión en los significados tecnológicos respecto de las políticas de seguridad. La sociedad actual es de **base informática**, es decir, está dominada por relaciones sociales mediadas por la teleacción y sistemas de comunicación en tiempo real.

La consecuencia inmediata, desde el punto de vista epistemológico es que existe una comprensión totalmente diferente de lo que es **realidad**. Esta se presenta como un tiempo indiferenciado, casi inmóvil o instantáneo, un **tiempo real** diferente al tiempo cronológico, que es consumido preferentemente a través de transmisiones de imágenes. Por otra, **la velocidad** como elemento fundamental de esta realidad ya no es el control del desplazamiento, sino la capacidad de controlar el tiempo, y sincronizar en esta especie de **tiempo real** la mayor cantidad de elementos significantes. Ello vale para todos los aspectos de la gestión social.

Si este nuevo paradigma se aplica a los temas de seguridad ciudadana y a los instrumentos de política, se obtiene que los medios de vigilancia

*Existe una
responsabilidad
colectiva,
consistente en
las obligaciones
de la comunidad
y el entorno
social para
producir
atmósferas
de seguridad,
activando
"control social
preventivo"*

se hacen más intrusivos y exactos, y que el comando, la comunicación y el control son la clave central de todo el andamiaje operativo en torno a la seguridad. Es decir, el diseño operativo policial, por ejemplo, se repliega a un estado latente de alta flexibilidad, y se desplaza de manera concentrada y quirúrgica sobre el foco de atención operativa.

Esto plantea un primer problema, que es la forma en que es llenado el espacio social cotidiano que queda entre el ciudadano común y la línea de base que marca la amenaza organizada en contra de la seguridad. La atmósfera cotidiana de seguridad en el barrio o zonas apartadas queda aparentemente sin atención, de igual manera que los delitos menores. Policía de cercanía, policía barrial, participación ciudadana y compromisos comunales de seguridad, sistemas preventivos o disuasivos del delito, son algunos tópicos que engloba esta discusión.

Esa nueva percepción de la realidad, dominada por la teleacción y las tecnologías de control de la velocidad en tiempo real obligan a reconceptualizar el tipo de policía necesario, y el tipo de tecnología de que deben estar dotadas. Y sobre todo, una definición clara de la **estructura de comunicación** en un sentido global, de que deben estar dotadas. La **comunicación** pasa a ser, junto con el diseño y la tecnología, un elemento esencial del nuevo paradigma.

Esta manera de comprender la realidad es lo que denominamos el paso al paradigma de las transmisiones que caracteriza a la sociedad de base informática, en la cual el control de la velocidad en tiempo real es lo central.

2. Sistemas tecnológicos más complejos

El impacto político de todo lo anterior es la sincronización de los tiempos políticos, lo que transforma a la política en un acto sistémico y a la gestión gubernamental en un tema de funciones antes que de competencias sectoriales cerradas. Ello tiene una consecuencia muy importante sobre la seguridad ciudadana, pues pone la capacidad de **inteligencia estra-**

técnica en una alta prioridad, al igual que los sistemas de selección de instrumentos y mecanismos de acción.

En materia de medios tecnológicos los cuerpos policiales requieren de sistemas de comunicación, comando y control más complejos, y también sistemas de armamentos de alta intensidad técnica.

Si a esta complejidad, llamémosle interna, se agrega que la tecnología de la teleacción que domina el campo social, opera con un consumo acelerado de imágenes y emociones por parte de la ciudadanía, la elaboración de la política criminológica del Estado (determinación de lo punible), los diseños de policía y la selección de los instrumentos se hace frágil y delicada. Sobre todo en relación a las reglas de legitimidad del accionar policial, siempre tensionado en el nivel microsocioal.

Como característica fundamental de los tiempos acelerados de la sociedad de base informática, está el hecho de que las políticas públicas presentan un requerimiento de **interactividad** que prácticamente no se puede soslayar. Las formas de interacción entre ciudadanía y autoridad en torno a la seguridad ciudadana, es parte de un diálogo cuyos contenidos se fijan a nivel micro social, que como dijimos anteriormente, resulta uno de los más difíciles de atender. Se ha querido resolver este tema con viejos conceptos de participación, pero parece evidente que el problema requiere ser profundizado en el actual contexto socio histórico.

Un segundo aspecto que conviene recalcar es la formación de recursos humanos. Se precisa de una combinación muy ágil entre formación individual integral y capacidad de acción operativa de equipos.

La regla básica al respecto es que mientras el criterio predominante en materia de recursos humanos en las fuerzas armadas es formación de cuerpo, en las policías es la formación de individuos. Tanto unos como otros son asignados a unidades que tienen diseños operativos tanto conjuntos como individuales. Pero la lógica es totalmente diferente.

Las policías operan como unidades especializadas sólo en casos muy excepcionales, por ejemplo equipos de tiradores de elite, unidades anti motines, unidades anti terroristas. Su cotidianeidad es una relación cercana a la ciudadanía, de carácter investigativo, bajo instrucciones legales de un juez.

Por lo mismo, desde la óptica policial se debe considerar **a la seguridad ciudadana como un trabajo sobre las relaciones interpersonales al interior de una sociedad.**

3. Diagnóstico en proceso

Un buen diseño de política o de instrumentos se basa en un buen diagnóstico. Sin embargo, la regla general es que jamás se parte de cero y tampoco se puede cambiar todo. La vieja aspiración de Mafalda, el entrañable personaje de humorista Quino que decía "paren el mundo que me quiero bajar", no es posible. Un acto de planificación ortodoxa era ya, de por sí obsoleto en los años ochenta del siglo pasado. En la sociedad de base informática sería sencillamente una locura.

Por lo mismo, lo que define un buen diagnóstico, a cualquier nivel, es una **capacidad en proceso de registrar y analizar de manera integrada los datos que interesan, e introducir las correcciones de una manera gradual e incremental, siguiendo una lógica de selectividad radical de metas. Esa es en esencia la oportunidad efectiva de cambio.**

La definición anterior implica en primer lugar tener la capacidad de registrar de manera adecuada lo que se hace. Es decir tener una **memoria técnica** útil para propósitos analíticos, lo que entre otras cosas significa registro estandarizado de datos.

En segundo lugar implica contar con una capacidad de análisis estratégico adosado al nivel central, que efectivamente pueda procesar la información y elaborar conclusiones. Esta capacidad de análisis estratégico no

es una función de inteligencia para orientar operaciones. Se trata de una función de planificación en una estructura de mando con capacidad **responsiva** (*Karl Deutsch, 1966*), es decir de corregir en proceso.

La lógica de **selectividad radical** (*Yehezkel Dror, 1992*) implica seleccionar pocas metas, muy bien pensadas en cuanto a su significación al interior del sector o institución que se desea cambiar, y concentrar los esfuerzos y recursos en ellas, de tal manera que su peso específico creará una reacción positiva en cadena, generando un máximo impacto con un mínimo de esfuerzo.

El resultado natural de todo lo anterior es un proceso de cambio gradual e incremental que efectivamente permite rectificaciones en proceso, sin deterioro de lo que actualmente se hace, sino todo lo contrario.

4. La inteligencia estratégica

La inteligencia estratégica es otro problema de la agenda nacional. Este tipo de inteligencia como función implica al menos tres aptitudes que son fundamentales, y que deben ser proporcionadas desde el mando político.

- a. **Claridad en la responsabilidad y línea de mando político, que es donde se determinan las orientaciones institucionales y estratégicas.** Si las instituciones policiales tienen distintos ámbitos o sistemas de dependencia o de relacionamiento jerárquico con el poder civil, el mando civil efectivo se diluye, o se crean nudos insospechados de ineficiencia.
- b. **Una clara doctrina institucional de las policías y fuerzas de orden y seguridad, como soporte valórico de la línea operativa.** Ello implica, a su vez cohesión, razonabilidad y obediencia en las instituciones policiales. Es decir se requiere de policías con principios claros acerca de la legalidad en su accionar. En segundo lugar,

capaces de identificarse con su institución y de comprender esencialmente lo que ella significa en el devenir institucional del Estado. En tercer lugar, tener una capacidad de discernimiento que le permita distinguir en situaciones críticas legalidad de ilegalidad, y adoptar decisiones rápidas y autónomas a base de reglas preestablecidas. Por último, que sea capaz de captar el significado de la disciplina en una institución que privilegia la formación individual por sobre la de cuerpo. Estos tres elementos forman parte de la llamada **tensión profesional** de la policía.

- c. Capacidad del mando civil de incidir en la formación integral de los recursos humanos policiales. Es decir, capacidad de determinar la curricula de las escuelas matrices y de los sistemas de capacitación. La formación clásica de escuela matriz se ha acortado en su significación de formación respecto del ciclo de vida profesional y de la complejidad técnica de las tareas que se debe enfrentar. Cobran creciente influencia los sistemas especiales de formación que se agregan a la matriz, y las capacitaciones, los que normalmente van unidos al servicio en una unidad determinada. Crecientemente se privilegia la capacitación en cuerpos operativos de elite antes que en formación individual. De ahí que la formación profesional puede resultar enormemente desequilibrada según sea el tipo de unidad o servicio al que se ha estado adscrito. Una capacidad técnica instalada al interior de una policía permanece en el tiempo incluso más allá de su necesidad objetiva. Es decir, las circunstancias sociales pueden cambiar, pero la manera de hacer las cosas quedan instadas como dispositivos tecnico-culturales en la policía y se transforman en rutinas que se repiten aunque ya no sirvan.

5. El nuevo paradigma es esencialmente urbano

El nuevo paradigma de seguridad y sus requerimientos son esencialmente un problema de la ciudad. La teleacción y el consumo intenso de imá-

genes y emociones, genera una atmósfera propicia para que en un medio de fuertes interacciones entre las personas, también surjan imágenes de amenaza y miedo. El **tiempo real** de la sociedad de base informática, mediado por imágenes dramáticas, también se manifiesta en una **percepción de inseguridad** disociada de lo que efectivamente ocurre en la sociedad.

El **miedo y la fragmentación** pasan a ser dos manifestaciones virulentas de lo que se entiende por seguridad. El miedo se convierte en pánico (acción espontánea, irracional y descontrolada frente a una amenaza), y la fragmentación en la aparición, sobre todo en lo territorial, de espacios vacíos de significación o de indiferencia social. (*Paul Virilio, 2004*) (*Furio Colombo, 1976*)

De ahí a la legitimación de un estado de excepción permanente, o la legitimación de cualquier forma de violencia represiva hay un paso. La inseguridad es un fenómeno global por efecto de las comunicaciones, y su control depende de la inteligencia antes que de la tecnología.

Un tema de agenda es tomar en consideración que muchos fenómenos sociales presionan de manera incontrolada para una manifestación espasmódica de pánico y violencia, y que posiblemente en torno a elementos interactivos de ejecución de políticas entre policía y ciudadanía, está la solución para el control de estos problemas. A ese diseño hace alusión la inteligencia estratégica.

5.1. Planificación del espacio público

La agenda sobre el tema no puede omitir que los fenómenos sociales tienen una forma espacial. Ocurren en lugares. Tienen un territorio. Si efectivamente la seguridad ciudadana es un tema que se resuelve en las ciudades, que es el lugar de la interacción entre ciudadanos, resulta esencial repensar la dimensión territorial en esta materia.

La mayor parte de nuestras ciudades presentan una **pérdida de**

espacio social en términos físicos(constructivos), y **una distribución inequitativa** del espacio que queda para un uso colectivo. Desde calles hasta parques y plazas.

Existe un verdadero vaciamiento, o al menos deterioro, de las formas espaciales y de las conductas que favorecen el relacionamiento social y la vida democrática en los espacios públicos. Ya sea que sus formas son crecientemente no aptas o excluyentes respecto de prácticas amplias de uso, hasta derechamente su privatización.

Las ciudades experimentan un agravamiento de la polarización espacial (barrios pobres versus barrios ricos) generando un concepto **trayectivo** de la ciudad de mero tránsito para un sujeto respecto de un objetivo. Lo trayectivo como paisaje, que depende de la integración de la ciudad, de su estética global, se convierte en un desierto estético y conceptual, respecto del cual el concepto de velocidad de desplazamiento reemplaza todo. La ciudad desaparece como **referencia trayectiva**.

Lo anterior incide en una fragmentación estructural, y en la desigualdad y la marginalidad con que se vive actualmente la ciudad (suburbanización y mundos privados conectados mediante teleacción al mundo global. Concepto casa mundo).

Un tema central de una nueva agenda es la generación de un clima positivo de percepción y participación de la comunidad en la seguridad ciudadana.

La tendencia a la inyección de intervenciones modernas a base de pura velocidad distribuida de manera desigual fractura aún más la ciudad y la hieren definitivamente de desigualdad.

En esa tendencia, se llega a un abandono casi total de los espacios públicos tradicionales y emergen pseudos espacios públicos, como centros comerciales, en donde la función ciudadana y la sociabilidad desaparecen engullidas por el rol del consumo.

El espacio de la ciudad debe ser un bien de consumo integral, distribuido de manera equitativa, y dejar de ser solo un bien de inventario. Ese debe ser un objetivo esencial de la nueva agenda.

Para que ello pueda ocurrir hay que evitar el desarraigo territorial y potenciar las identidades comunitarias a través de políticas de fomento social. Se debe evitar que el espacio público destinado a la recreación y el ocio se transforme en espacio de resistencia delictual, subvirtiendo su significado y uso. En sentido estricto, el territorio no lo controla la policía, lo controla la población que vive en él, y por lo tanto, sólo el uso efectivo de un espacio con un determinado fin lo significa como espacio público o espacio privatizado.

Al pensar la ciudad y sus espacios público, no se puede omitir las implicaciones de poder que un espacio puede generar respecto de los habitantes. La conformación de los espacios físicos y las percepciones que un lugar genera en la ciudadanía crean representaciones de liberación u opresión, que se anida en la memoria social. Ningún espacio puede disociarse de la gente que lo usa.

Un último aspecto a considerar es que una autoridad comprometida con la gestión del espacio público, no puede ignorar que el exceso de control puede llevar a una exclusión permanente de ciertos grupos de determinados espacios públicos. Aquí se plantea el dilema entre el uso lúdico y la recreación estética, donde el primero puede ser considerado agresivo para el espacio. Ello es particularmente importante respecto de las conductas de los jóvenes y de las formas en que ellos usan los espacios. Es necesario equilibrar a través de un concepto de "consumo" efectivo del espacio público.

La organización del espacio afecta la forma en que el tema de poblaciones vulnerables es construido al interior del fenómeno de la seguridad ciudadana.

La estructura física, los trazados y equipamientos, determinan los usos del espacio y condicionan percepciones de seguridad o temor, así

como agresiones efectivas que pueden experimentar los ciudadanos. Ello es muy fuerte en el caso de las mujeres, las que en determinados ámbitos (puntos ciegos o incomunicados, calles oscuras) son propicios para determinados delitos en contra de ellas.

6. Los niveles de acción para la autoridad

Un requerimiento esencial de la nueva agenda es que la autoridad civil demuestre capacidad efectiva de comprender y controlar el tema.

Para ello, lo primero que debe demostrar es que efectivamente domina los mecanismos de acción estatal en el sector. Debe hacer una demostración práctica de su capacidad de acción y de "estar en control" de los problemas. Ello implica proyectar una imagen de intervención exitosa, y capacidad de dar respuestas y adoptar decisiones en cada coyuntura. La seguridad ciudadana es un tema que no tiene período de gracia.

Un segundo ámbito trascendental es contar con un adecuado sistema de instituciones e instrumentos que articulan la política **pública**. En ellos se dimensiona y construye la seguridad ciudadana como un bien público y se manifiesta la coherencia política de todo el sistema de seguridad. Está compuesto por los niveles de mando civil (ministerios y estructuras dependientes), instituciones policiales, y sistemas coadyuvantes (aquellos conexos donde se resuelven temas de apoyo o sostén). **El riesgo mayor de una autoridad es tener una institucionalidad dispersa y un mando político difuso.**

Un tercer aspecto fundamental para la autoridad es contar con una fuerza policial con suficiente eficiencia técnica y operativa. La fuerza legítima de que está revestido el Estado tiene elementos físicos y simbólicos entre los cuales se cuenta la policía, y el poder político debe investirse de ellos y usarlos.

El poder de la policía es una representación microsocia del poder político, sujeto a reglas cuyo cumplimiento debe ser controlado por ese

poder político. Esta es una regla de la buena democracia. La ineficiencia u omisión policial siempre será referida a la incapacidad del poder político para controlarla

Lo anterior implica una clara necesidad de explicitar una doctrina sobre el uso de la fuerza, y ejercer un control político efectivo sobre el mando policial. Los instrumentos para llevar adelante este último aspecto se relacionan en primer lugar con una capacidad de interlocución técnica con el mando policial acerca de la composición de fuerzas, la planificación operativa, los despliegues tácticos, la provisión de inteligencia, entre otros aspectos, sin los cuales, el control real se hace ciego. En segundo lugar, el mando civil debe, efectivamente, tener capacidad de controlar la calidad del gasto presupuestario, para lo cual requiere un concepto de profesionalización para la fuerza policial.

7. Construcción de una política comunicacional

Un tema central de una nueva agenda es la generación de un clima positivo de percepción y participación de la comunidad en la seguridad ciudadana.

Tema nada fácil en el Cono Sur, donde persiste una memoria negativa acerca del papel policial durante las dictaduras militares de fines del siglo pasado, y visiones fragmentadas y casuísticas en las cuales el requerimiento principal siempre es eficiencia operativa y mayores penas. Ello disminuye la consistencia democrática de las políticas y su eficiencia real.

Una óptica posible que solucione esta fragmentación y desconfianza social es enfocarse a una acción basada en la responsabilidad de los actores.

En ella hay una responsabilidad individual, que asigna un valor a las conductas propias, y a la formación e información que a partir de la formación en pre ciudadanía se instala como dispositivo cultural en las per-

sonas. Un ciudadano formado e informado para discriminar en sus acciones (formación temprana, escolaridad, educación familiar, socialidad comunitaria, atmósfera de seguridad) es un ciudadano apto para ser requerido como responsable de sus conductas. Esta parte del enfoque presupone que la información es un bien público. El instrumento básico de acción es la prevención.

En segundo lugar existe una responsabilidad colectiva, consistente en las obligaciones de la comunidad y el entorno social para producir atmósferas de seguridad, activando "control social preventivo". El punto territorial político de esta responsabilidad colectiva es la comuna. Ella se desarrolla como una bisagra entre la máxima potencia de la prevención (individuos responsables y comunidad activada en el control social) y la máxima eficiencia del control y la represión expresada en la acción policial.

Esta responsabilidad optimiza los niveles de escala en el diseño de las políticas de rehabilitación, y genera condiciones para una plena utilización del capital social. Es a este aspecto al que deben apuntar las políticas de fomento para que el conjunto de responsabilidades se expresen de manera armónica.

La prevención, vigilancia o cooperación con las policías dependen de una responsabilidad colectiva activada. Crecientemente cobra importancia el concepto e instrumento de **mediación**, todavía no afinado conceptualmente hablando, pero que invoca una capacidad de diálogo intracomunitario en materia de conflictos y controversias.

Tanto en los ámbitos de la responsabilidad individual y colectiva o comunitaria existe una oportunidad para resolver adecuadamente los temas de cotidianeidad en los diseños de seguridad, que efectivamente atiendan las llamadas "zonas de indiferencia social" a que hacíamos referencia al comienzo de esta conferencia.

Finalmente, está la responsabilidad del Estado, reflejada en el complejo sistémico de i) política criminológica, ii) concepción de orden público

interno, iii) estructura y acción policial, y iv) sistema judicial y penitenciario, en el cual se requiere la máxima coherencia y sincronización.

La responsabilidad del Estado y del gobierno en estos ámbitos es directa. No está mediada por ninguna exigente de carácter político. Ella apunta directamente a la calidad de la democracia como forma de vida y de gobierno, y se mueve en el delicado ámbito de las libertades individuales de todos los ciudadanos.

Bibliografía

- **Amnistía Internacional**, Poder Inigualable. *Principios incumplidos*, EDAI, Madrid, 2003
- **Colombo Furio**, La Nueva Edad Media, Editorial Anagrama, Buenos Aires 1977
- **Dror Yehezkel**, La capacidad de gobernar, Fondo de Cultura Económica, México, 1992
- **Escobar Santiago**, et. al, La Seguridad Ciudadana *como política de Estado*, Ediciones Nueva Sociedad, Caracas 2005
- **Ferrajoli Luigi**, Razones jurídicas del pacifismo, Editorial Trotta, Madrid, 2004
- **Virilio Paul**, La velocidad de liberación, Editorial Manantial, Buenos Aires, 1977
- **Virilio Paul**, Cibermundo ¿Una política suicida?, Editorial DOLMEN, Santiago, 1997



RUPTURAS Y CONTINUIDADES EN URUGUAY: ENFOQUES DEL GOBIERNO DE IZQUIERDA EN SEGURIDAD CIUDADANA

Rafael Sanseviero

Periodista. Investigador en Violencias y Derechos Humanos
Coordinador General del Centro Mundial de Investigación para la Paz
de la Universidad de la Paz - Naciones Unidas

Compartir y evaluar aportes en el campo de la "seguridad ciudadana o seguridad pública desde una perspectiva de izquierda" a partir de la experiencia uruguaya demanda situarse en un contexto muy específico que presenta limitaciones y ofrece potencialidades analíticas. Por una parte se trata de un país de escala pequeña si lo comparamos con Argentina, Brasil y también Chile; en otro orden, la sociedad uruguaya condensa las tensiones, conflictos y contradicciones de la mayoría de las sociedades urbanas latinoamericanas contemporáneas y, por último, es ineludible considerar que en la materia que nos convoca, la experiencia de la izquierda en Uruguay se reduce en la actualidad a unos pocos meses de ejercicio del gobierno nacional.

Las primera y última características que he señalado no habilitan a suponer que la experiencia uruguaya pudiera presentarse como modelo (lo que tampoco es mi intención) para países que enfrentan fenómenos sociales de una complejidad radicalmente diferente. Sin embargo, la escala uruguaya unida a los rasgos comunes que en nuestros países asumen algunos fenómenos de violencia, criminalidad y, muy especialmente, las representaciones y sentidos que éstos tienen para las sociedades y para las elites políticas, permiten suponer que el desarrollo de la experiencia de gobierno en este campo pueda considerarse un espacio de experimentación, indagación y de búsqueda de soluciones originales a partir de las tradiciones históricas, instituciones y costumbres nacionales. Dicho sea esto último sin el menor asomo de autocomplacencia, sino por el contrario, señalando las

tradiciones, las instituciones y las costumbres sociales como algunos de los primeros obstáculos a remover como condición para trascender a una visión democrática y avanzada de la seguridad como bien público.

Quiero recordar como titulares algunas ideas ya compartidas hace un año en este mismo ámbito, cuando analizábamos las bases sobre las cuales el Frente Amplio - Encuentro Progresista, que hoy gobierna Uruguay, estaba construyendo su discurso de seguridad pública.

En primer lugar hicimos notar la ausencia de una elaboración de izquierda sistemática e independiente sobre esta problemática. Es frecuente encontrar referencias a estas limitaciones de la izquierda latinoamericana vinculándola a la herencia cultural provocada por la hegemonía que tuvo, durante décadas, el discurso de la seguridad del Estado, expresión de un paradigma antidemocrático que sustentó intelectualmente las dictaduras.

"El rescate de la condición de ciudadano de la persona que ha delinquido y está sometida a prisión, rompe, o empieza a romper un sentido discriminatorio fuertemente arraigado en la sociedad uruguaya y en los espacios comunicacionales."

Yo creo que la dificultad de la izquierda para trabajar sobre el tema de la seguridad ciudadana o seguridad pública no radica exclusivamente en ese extremo innegable de nuestra historia reciente. Tal vez una mirada más a fondo nos remita a dimensiones vinculadas con la manera en que la izquierda se ha posicionado históricamente frente al individuo, sus derechos, y en particular al lugar de las violencias en las relaciones sociales.

En segundo lugar advertimos que la agenda de seguridad que se perfilaba en los discursos de la izquierda uruguaya no daba cuenta de las dinámicas y densidad de los procesos de violencia estructurales y simbólicas presentes en la sociedad. Se trata de procesos que muchas veces derivan en situaciones de violencia criminal, pero no se agotan en ellos. Llamamos entonces la atención

sobre una notoria reducción de la violencia a su dimensión delictiva privilegiadamente medida en tanto percepción de inseguridad pública. De allí que desde los resultados de nuestra investigación proponíamos tentativamente el ejercicio de repensar el tema como una agenda de inseguridad colectiva compartida antes que como una abstracta agenda de seguridad.

En tercer lugar planteamos la preocupación frente a una importante dispersión conceptual, donde los problemas de la seguridad pública se diluyen en una amplia agenda social, transfiriéndose al campo de la seguridad planos enteros de conflictos sociales, cuyos impactos son percibidos en términos de seguridad pública aunque los problemas que los provocan no sean originarios de la agenda de seguridad. Ese enfoque no permite construir una agenda independiente de seguridad ciudadana y conlleva la tentación de transferir al campo de la seguridad -es decir, intentar resolver como problemas de seguridad- importantes conflictos sociales.

Hasta aquí un breve resumen de los temas que del 27 de agosto de 2004, ahora quisiera compartir con ustedes las señales que está dando el nuevo gobierno uruguayo

Algunas rupturas

Destaco en primer lugar el esfuerzo para abordar integralmente el problema de la seguridad ciudadana como un campo específico y delimitado de la acción de gobierno, definido como "un sistema normativo, operativo, institucional y simbólico específico".

A partir de esa definición creo que vale la pena considerar alguna información básica acerca del estado de situación sobre la cuál deberán desarrollarse las políticas de seguridad ciudadana del nuevo gobierno de izquierda en Uruguay. Los organismos de seguridad como una estructura del Estado, aparecen dominados por prácticas, formas de funcionamiento, normas y categorías de representaciones y sentidos que no constituyen una plataforma adecuada para proyectar una política progresista de seguridad.

Esto ha sido señalado desde el comienzo por las autoridades, con la convicción de que este sistema debe ser objeto de una fuerte intervención de naturaleza política, normativa, legal, institucional. En ese plano se han planteado como uno de los puntos clave enfrentar la crisis del sistema policial y penal. Crisis del sistema policial que incluye el retroceso histórico en la asignación de recursos (resultante de las políticas de restricción del gasto público); crisis vinculada a la inadecuación de las prácticas, procedimientos y de la propia normativa (la ley orgánica policial) a una realidad democrática. Con igual énfasis se señala la urgencia de concretar una largamente debatida reforma del sistema penal.

Otro tema trascendente, colocado en el nivel de la seguridad y de los derechos de la ciudadanía, es la llamada crisis humanitaria que se vive en las cárceles uruguayas. Las anteriores políticas de seguridad pública -tributarias en paradigmas criminalizadores- junto a las ineficiencias del sistema policial y penal han derivado en una superpoblación carcelaria extrema; en este momento hay más de 7.000 personas reclusas, en tanto los estándares internacionales dicen que, para una población como la uruguaya, no deberían rebasar las 2.000. Las primeras señales efectivas dadas por las nuevas autoridades han sido claras en dirección a enfrentar esta situación, aún cuando ello representó prematuros conflictos con la oposición política y con parte de la opinión pública. El rescate de la condición de ciudadano de la persona que ha delinquido y está sometida a prisión, rompe, o empieza a romper un sentido discriminatorio fuertemente arraigado en la sociedad uruguaya y en los espacios comunicacionales.

Otra señal muy visible ha sido la voluntad de romper la histórica colonización o vasallaje de las estructuras y mandos policiales a favor de los partidos políticos gobernantes. "Despartidizar" el mando policial ha sido una acción inmediata a la asunción de las nuevas autoridades, lo cual se concretó con el nombramiento como Jefes de Policía de todo el país a todos quienes estaban acreditados el escalafón, el orden de precedencias y los méritos. Esto que parece tan natural supone la ruptura de toda una tradición histórica de subordinación de la policía a los gobernantes (no al gobierno) y los jefes partidarios de cada región y lugar. Como necesario complemen-

to de lo anterior se han hecho gestos para iniciar una gestión basada en la transparencia y la comunicación veraz con la población, incluyendo importantes componentes autocríticos por parte del propio gobierno.

En otro orden, se ha procedido a reorientar el trabajo de los servicios de inteligencia, con énfasis en la persecución de los grandes grupos delictivos, los delitos de cuello blanco, las mafias y las formas de crimen organizado que constituyen estructuras fuertemente enlazadas a los grupos de poder del país.

La profesionalización de la fuerza policial como eje del sistema de seguridad pública se ha enunciado como una política consistente y estructurada de la que es importante señalar:

a) En el plano doctrinario, la elaboración una nueva ley orgánica de la fuerza policial cuya misión está definida como "garantizar la seguridad ciudadana, entendida ésta como la función del Estado dirigida a hacer efectivo el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de todas las personas que habitan el territorio de la República, así como la protección de las mismas y sus bienes de cualquier tipo de violencia o agresión dentro de un marco de Estado de Derecho".

b) Se define en forma expresa la naturaleza de la fuerza policial, como un cuerpo armado, civil y profesional; civil por sus funciones y cometidos, profesional por las características de la convocatoria a la capacitación y los medios de selección.

c) Se establece la estricta subordinación de la fuerza policial al mando político legítimo y legalmente constituido, lo cual se refuerza por el hecho de que todos estos elementos estén colocados en el marco de la que será ley de la nación; es decir, que la jerarquía legal que asume el estatuto policial, el conjunto de normas que rige la vida de la fuerza policial, subordina a la fuerza policial al soberano, y les confiere las potestades y capacidades para desarrollar sus funciones de prevención y cooperación con la justicia dentro de un marco fuertemente legitimado.

d) Con igual jerarquía legal se establecen aquellos elementos vinculados a la ética de la policía, tomando como base la doctrina internacional más avanzada.

e) La regulación de la carrera, incluyendo los mecanismos disciplinarios, también adquiere rango legal en sustitución de la arbitrariedad y discrecionalidad imperantes al cabo de décadas; ello como parte del reconocimiento del funcionario policial como sujeto de derechos inherentes a las personas, y como un paso fundamental en la construcción de un sistema de relacionamiento entre la policía y la ciudadanía basada también en la vigencia de los derechos humanos.

Finalmente, resulta interesante destacar dos salvedades doctrinarias. Una de ellas es la afirmación de que la policía no está llamada a desarrollar políticas sociales - no se piensa en un policía que sea al mismo tiempo abogado, docente, asistente social y operador primario de salud- como fue la orientación a partir de los años 90 durante el desarrollo del Programa de Seguridad Ciudadana. Concomitantemente con lo anterior el tema de la participación ciudadana está definido en términos de colaborar con el Estado en la identificación de los problemas y en la promoción de mecanismos sociales de evaluación de las acciones del Estado en el campo de la seguridad pública, pero no más allá.

Esta es una breve síntesis de la agenda del gobierno tal como se percibe en estos pocos meses de ejercicio.

Continuidades y riesgos

Quisiera contrastar esta agenda del gobierno con la agenda pública de seguridad ciudadana para plantear un interrogante clave: dónde y quién construye esa agenda. Es evidente que en una sociedad democrática, las agendas surgen del cruce de los intereses y percepciones de numerosas agencias y agentes con poderes asimétricos: los políticos, la propia policía, los medios de comunicación, los rumores, el ánimo de la población, entre otros.

De hecho, sobre la agenda de seguridad convergen múltiples expectativas y demandas sociales que reclaman soluciones, en términos de seguridad, a problemas y situaciones generados en otros campos. Es en este cruce de sentidos donde tengo la percepción de que la construcción de las políticas públicas de seguridad desde una perspectiva progresista enfrenta uno de sus desafíos más complejos.

Permítanme ilustrar mi preocupación con un ejemplo reciente. Voy a leer la manera en que un periodista de primer nivel introducía, un mes antes de las elecciones, un debate sobre la agenda de los partidos que pugnan por la Presidencia de la República:

"Sin dudas, la seguridad pública debería ser uno de los temas centrales de esta campaña electoral. Pero aunque la inseguridad y la delincuencia han aumentado en los últimos años, esta problemática no aparece dominando los debates. La visión del proceso que se vive, por ejemplo en Argentina, nos pone en sobre aviso de que es un frente que no deberíamos descuidar. Surgen preguntas como estas: ¿tienen que participar efectivos de las Fuerzas Armadas en el combate a la delincuencia? ¿Cómo se debe organizar la Policía? ¿Hay que apostar a la prevención o la represión? ¿Qué medidas de emergencia deberían ser las primeras? "

El periodista amonesta al sistema político en su conjunto porque dada la importancia que él atribuye al tema, éste no figura en la agenda de los partidos. De hecho, asumiendo la representación de la opinión pública, introduce un juicio de valor sobre la manera en que los partidos políticos formulan sus prioridades de agenda nacional. Por otra parte la presentación que hace de la seguridad como asunto de interés

"Sobre la agenda de seguridad convergen múltiples expectativas y demandas sociales que reclaman soluciones, en términos de seguridad, a problemas y situaciones generados en otros campos."

colectivo merece atención particular. Lo presenta como un "frente de batalla", desde una lógica bélica, bien distante de cualquier enfoque incluyente desde el punto de vista social y cultural, ni menos aún como parte de un abordaje integral de los conflictos sociales. La homologación entre violencia y delincuencia licua la densidad de los procesos sociales que convergen en los hechos delictivos. La evocación de las experiencias argentinas en el contexto que se presenta, opaca la densidad de la propia realidad uruguaya, mediante la evocación de episodios de fuerte impacto emocional, referidos una realidad política, cultural y social bien distante del país al cual los partidos uruguayos deben brindar soluciones. Así planteadas las cosas el tema de la seguridad ciudadana pasa a integrar el menú de mercadería comunicacional que los medios ofrecen a su clientela; bien lejos de la necesaria resignificación del espacio de las comunicaciones de masas como un lugar de ampliación democrática, cuestión clave en la construcción de las agendas públicas con una perspectiva progresista.

Tomando lo anterior apenas como un ejemplo entre muchos otros que pueden observarse cotidianamente en el espacio público de las comunicaciones, resulta claro que las fuerzas progresistas deberán incluir también, en su elaboración y acciones, la necesaria disputa por la construcción de los sentidos de las categorías de la seguridad ciudadana, como una dimensión clave del proyecto transformador y democrático.

CONSUMIDORES, CIUDADANOS Y VÍCTIMAS: LA NUEVA TRILOGÍA SOCIAL

Ricardo Núñez

Sociólogo e historiador.

Senador, Presidente del Partido Socialista de Chile

Si bien la coyuntura política impone ritmos de trabajo en los que se torna extremadamente difícil detenerse e ir más allá de las exigencias de corto plazo, considero que es sumamente importante hacer un alto en la vorágine cotidiana para reflexionar sobre el tema de las políticas de seguridad ciudadana desde una perspectiva progresista.

En primer lugar, considero que la creación de la *División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior* de nuestro país fue un gran acierto. Hemos tenido muchos aciertos con el gobierno del Presidente Lagos, pero este fue un acierto en particular, ya que veníamos enfrentando el tema de distintas maneras, sin poder realmente precisar exactamente cómo encararlo desde políticas públicas eficaces.

En segundo lugar, quiero mencionar una experiencia muy concreta: en la Región por la que soy senador, se implementaron dos programas; uno es *Comuna Segura* y el otro es el *Plan Cuadrante*, en donde, curiosamente, por primera vez la policía y las instituciones públicas hicieron participar a los parlamentarios. En materia de *Plan Cuadrante*, tuvimos la posibilidad de opinar y de conversar acerca de cuál sería la filosofía, cuál el sentido desde donde podríamos participar. Particularmente en la ciudad principal de la región que represento, el Plan Cuadrante fue el inicio de un gran éxito en materia de seguridad ciudadana y ahí tomé conciencia de que ciertas políticas públicas llevadas con eficacia, pueden detener y contener los actos delictivos. Ví que era posible no sólo disminuir la sensación de temor,

sino que, además, la ciudadanía tome en sus manos la implementación de políticas, aunque sea en su ámbito más inmediato.

La tercera razón por la cual me preocupaba el tema es que fui promotor de la creación de una comisión especial dentro del Senado de la República, referida a la seguridad ciudadana, en la que participa prácticamente todo el espectro político del país. Entre sus miembros contamos con dos ex directores generales de carabineros que, por curiosidades de la vida política del país, son senadores de la República y, junto con el ex presidente de la República Eduardo Frei, un senador de derecha que estaba muy particularmente preocupado del tema, el Senador Espina y el que les habla, estuvimos trabajando durante seis meses de manera bastante acuciosa en el tema.

"Lo que esperamos desde las fuerzas progresistas, es un cierto compromiso del conjunto de la sociedad en un marco de transparencia, pero, además, con dos grandes ingredientes: el mínimo uso de la fuerza y el respeto irrestricto a los derechos humanos."

A poco andar nos dimos cuenta de que en la experiencia chilena teníamos un conjunto de instituciones que no estaban en condiciones de enfrentar la complejidad de estos temas. Como un solo ejemplo doy el del servicio médico legal: nos dimos el trabajo de analizar qué es lo que hace el servicio médico legal en Chile. Y resultó evidente que falta personal, no tenemos todavía laboratorios en regiones importantes del país para analizar, por ejemplo, delitos sexuales. Si se comete un delito sexual en la ciudad de Copiapó, para que el médico legista pueda realmente determinar si hubo o no delito sexual tienen que enviar las muestras a 450 km. de distancia y, en consecuencia, la prueba no tiene ninguna validez. Notamos que no teníamos médicos especializados, ni personal especializado, ni presupuesto especializado; vimos también que tenía una mala dependencia de la estructura pública respectiva. Este servicio especializado de delitos sexuales, para seguir con el

tema, daba hora a la víctima seis meses después: es decir, si una niña se atrevía a denunciar que había sido objeto de un ataque sexual de un delito sexual, en Santiago el psicólogo y el médico podrían atenderla seis meses después. También nos dimos cuenta de que, en muchos casos, el carabineiro no tenía absolutamente ninguna noción del país.

Los chilenos nos enorgullecemos de tener una policía que no es corrupta, que en general es eficiente, que llega al sitio de los sucesos relativamente rápido, siete minutos promedio en ciudades más grandes, en ciudades más alejadas diez minutos. Sin embargo, hay cuestiones que hacen a la manera en que enfrenta el delito un carabineiro: obviamente existen espacios que hacen a la doctrina policial en donde no están considerados los nuevos fenómenos que han ocurrido en la sociedad moderna.

En cuarto lugar, desde el punto de vista del progresismo del que me considero parte, desde esa corriente político ideológica cultural que felizmente hoy tiene tanto éxito en el Cono Sur de América Latina, éste no es un tema que hayamos debatido anteriormente. Porque ¿cuál es el problema que tenemos las fuerzas progresistas, las fuerzas socialistas en particular, en este sentido? Yo diría que, en primer lugar, además de los muchos desafíos que nos ha impuesto la globalización, la inserción de nuestras economías en una sociedad moderna crecientemente internacionalizada, más allá de la desaparición de determinados paradigmas que fueron parte sustantiva de la manera en que entendíamos el mundo, apareció un fenómeno exógeno a nuestras concepciones ideológico-políticas, sobre el cual no teníamos visiones claras ni reflexiones suficientes.

No cabe duda de que en los últimos decenios, no solamente a raíz de la caída del muro de Berlín -que muchos pretenden poner como único hito-, hemos tenido una desestructuración creciente de la vida social, de la familia, de la vida urbana; desastres ecológicos sociales en centros urbanos significativos y muy importantes para la historia de la humanidad. Pongo como ejemplo barrios de Santiago, de Lima, de Sao Paulo en donde se ha vivido una pérdida creciente de libertades públicas producto de los actos delictuales, y hago referencia también al desarrollo de la xenofobia, del

racismo, como expresiones también del acto delictual.

¿Qué le pasa al mundo progresista, al mundo socialista frente a esta realidad? Primero, que queremos soluciones en donde cada vez más sea el colectivo, la sociedad en su conjunto con sus actores concretos, quienes formen parte de una solución. Queremos que el ciudadano, y con esto nos referimos a personas concretas, tome conciencia y asuma que estamos frente a una situación en donde las soluciones requieren de un examen colectivo y de soluciones a la falta de instituciones. Pero hemos ido más allá; yo mismo he sido promotor de la creación de un ministerio de seguridad pública en Chile, y esto está en el informe que vamos a dar a conocer en los próximos días en el Senado de la República. Queremos separar definitivamente la actividad política del Ministerio del Interior con la actividad de Seguridad Pública propiamente dicha: crear un Ministerio de Seguridad Pública. No podría aseverar si es la solución, pero normalmente uno tiende a imaginarse instituciones públicas para enfrentar fenómenos sociales de esta magnitud. En tercer lugar, lo que esperamos siempre desde las fuerzas progresistas, es que haya un cierto compromiso del conjunto de la sociedad en un marco de transparencia, en donde todo el mundo sepa exactamente lo que estamos haciendo, pero, además, con dos grandes ingredientes: **el mínimo uso de la fuerza y el respeto irrestricto a los derechos humanos**. Queremos cuadrar todo este círculo o estos distintos ángulos del problema y no es fácil, queremos instituciones eficaces, queremos que haya una participación creciente de la sociedad, queremos también compromisos concretos de la gente, al mismo tiempo queremos transparencia junto con el menor uso posible de la fuerza física o de la fuerza coercitiva del Estado, el máximo respeto de los derechos humanos: todos estos elementos conforman la gran demanda.

Los conservadores no tienen esos problemas; el mundo de derecha en nuestros países de América Latina, no tienen esos problema porque para ellos la institución policial es la única que está en condiciones de enfrentar este tema y de lo que se trata es de aumentar las penas en el Código Penal y generar mecanismos coercitivos en los barrios, en las poblaciones, no importa que participe o no participe la sociedad en su conjunto.

Al mismo tiempo, el otro aspecto deficitario para nosotros es que desde la izquierda moderna, en mi opinión, no hemos elaborado una nueva doctrina acerca del uso de la fuerza en la sociedad moderna. En este sentido, no obstante, resulta alentador el trabajo que lleva adelante la Fundación Friedrich Ebert, que ha tomado el tema, y ha impulsado, entre otras cosas, el valioso trabajo de Santiago Escobar.

La cuestión del uso de la fuerza tiene para el progresismo otras dimensiones que para la derecha: nosotros creemos que el uso de la fuerza no solamente debe ser legítima, no sólo debe que estar amparado por la Ley, sino que tiene que estar amparado además por una concepción de los derechos humanos que sean parte constitutiva del Estado de Derecho. Si no existe este derecho y no hay derechos humanos respetados, el uso de la fuerza carece de legitimidad y de efectividad. Sobre este espacio tenemos la obligación de reflexionar un poco más y creo que el trabajo de Santiago Escobar apunta muy bien en ese sentido.

Hace muchos años viví en la República Democrática Alemana en donde resulta que ni en el *Neues Deutschland* ni en *Junge Welt*, los dos periódicos del Partido Comunista, aparecía jamás un delito: nunca nadie robaba a nadie, nunca ocurría un crimen... ¿es acaso que se había construido en Checoslovaquia y en la República Democrática Alemana la sociedad perfecta? Y si uno miraba la televisión de Alemania Occidental, desde ya que se dedicaba mucho espacio a crímenes, robos, asaltos de bancos, etc. Entonces uno pensaba "la sociedad socialista es, sin duda, bastante mejor que la sociedad capitalista, porque aquí en el *Neues Deutschland* no aparece nunca

*"Los conservadores,
el mundo
de derecha
en nuestros países
de América Latina,
no tienen nuestros
problemas
con relación a la
seguridad
ciudadana, porque
para ellos
la institución
policial es la única
que está
en condiciones de
enfrentar
este tema."*

nada, ni en la televisión tampoco... a lo sumo un choque, por ahí. Y como veníamos de América Latina, en donde sí ocurren asesinatos, crímenes, asaltos, robos, violaciones, se me ocurrió preguntar: "¿cómo puede ser tan perfecta esta sociedad que nunca ocurren estas cosas?". Y entonces nos dijeron que había expresa prohibición de dar a conocer a través de la prensa algunos de estos hechos. Ahora, ¿había crímenes, delitos, violaciones? ...sí, los había. Pero la prensa jamás informaría sobre ellos. Señalo esto porque se vincula con la concepción imperante de la política: apagar el sol con un dedo y sencillamente negar a la sociedad la existencia de una situación de patología social. Más allá de que esta era la política oficial del Estado, considero que la doctrina del uso de la fuerza del Estado socialista de carácter totalitario consistía en algo muy sencillo. Como el partido y el Estado concentraban la representación del conjunto de la sociedad, no solamente de la clase obrera, tenían también la legitimidad y la autoridad para utilizar la fuerza, cualquiera sea ésta, sobre todo si se consideraba que ciertos hechos podían desestructurar de algún modo al conjunto del Estado Socialista.

"La categoría de víctima también diferencia: unos son más víctima que otros y por lo tanto el acto delictivo también está generando profundas divisiones en la sociedad moderna."

Creo que el caso de América Latina contrasta marcadamente con lo señalado, y esto tiene que ver con nuestra historia reciente: por cierto que el tema de los derechos humanos es fundamental, desde ya que el tema del Estado de Derecho también lo es y también el tema de la legitimidad del uso de la fuerza por parte del Estado es esencial. Sin embargo, creo al mismo tiempo que hemos avanzado poco en términos doctrinales.

Como última reflexión quisiera destacar que, desde mi punto de vista, uno de los graves problemas que tiene el neoliberalismo en general y como existe en nuestro país -con más o menos matices-, es que logró un éxito notable al establecer en la conciencia colectiva que los seres humanos vivimos entre ciu-

dadanos y consumidores. Si bien hemos logrado combatir aquello, hemos tratado de mejorar al máximo todo lo que significan los derechos de los ciudadanos, diría que, fundamentalmente, lo que tenemos aquí es una sociedad consumidora. El problema está en que, básicamente, los medios de comunicación y la derecha han generado una tercera dimensión de los seres humanos concretos que habitan en un determinado territorio: además de ser ciudadanos y además de ser consumidores, son víctimas.

Nosotros podemos combatir contra todos aquellos que piensan que la sociedad moderna tiene que ser solamente de consumidores, porque creen que es la mejor manera para que funcione adecuadamente la economía. Entonces sucede que cada uno puede ser ciudadano, cada cierto tiempo, usted puede ejercer su derecho de ser ciudadano y, además de derechos, también tiene deberes. Al mismo tiempo, todos los días, potencialmente, usted es un consumidor. Pero lo que es más grave, es que todos los días, potencialmente, usted es víctima, porque ahora todos somos potencialmente víctimas. Aquí hay una relación extraordinariamente negativa y peligrosa entre el ser concreto que es consumidor y al mismo tiempo víctima, ya que oscilar entre ser víctima y consumidor, genera aun más inseguridad. Por empezar, el mercado en sí mismo es muy inseguro para todos, particularmente para aquellos que tienen menores ingresos; el mercado es cruel como dijo nuestro presidente: diferencia, no unifica. En cambio, el ser ciudadano sí unifica, porque uno es ciudadano una sola vez y es igual a todos cuando ejerce ese derecho fundamental. Sin embargo, la categoría de víctima también diferencia: unos son más víctima que otros y por lo tanto el acto delictivo también está generando profundas divisiones en la sociedad moderna. Desde luego que es más víctima quien vive en una población determinada en el aspecto social que otros que pueden comprar, en tanto consumidores de seguridad. Los sectores altos de la sociedad chilena compran seguridad y compran policía, acceden a medios tecnológicos para evitar los robos en sus casas, compran perros, tienen harta gente que cuida su casa, en fin: compran. Así las cosas, el acto delictual profundiza las divisiones y diferencias sociales en la sociedad moderna, entonces la última reflexión en la sociedad moderna en la que estamos viviendo, es que cada uno no solamente es consumidor y es ciudadano sino que también es víctima.

Sobre esta trilogía tenemos que reflexionar un poco más, porque, efectivamente, existen las tres dimensiones del ser humano. En la sociedad actual, sobre todo con los medios de comunicación, por lo menos en la experiencia chilena se constata que, sobre media hora de noticias, por lo menos 15 minutos se dedican a presentar actos delictivos en los peores términos, es decir, sin la menor intención de enfrentar la delincuencia en términos colectivos, en términos sociales, apuntando al compromiso de la sociedad toda. Lo que aparece en la televisión no es el ciudadano, es el consumidor, es la víctima; no solamente la persona que ha sido víctima de un robo, sino que toda la familia y todos los barrios son víctimas, toda la población y, finalmente, todo el país es víctima. Lo que tenemos entonces aquí es que la dimensión ciudadana del ser humano disminuye cada vez más, se reduce la dimensión política y, en consecuencia, aumenta la fase consumidora que todos tienen y que conocemos, básicamente, por los medios de comunicación, que a su vez refuerzan la identidad como potenciales víctimas. Así se conforma la trilogía que creo que es particularmente peligrosa si no la analizamos desde la perspectiva progresista para enfrentarla, porque esto no forma parte de una concepción paradigmática en la sociedad moderna, sino de una visión autoritaria que heredamos de los regímenes anteriores. Esto es producto de una concepción autoritaria, que proviene de muchos sectores de la sociedad -por lo menos de la sociedad chilena-, que han basado en el autoritarismo la forma de entender la sociedad.

POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA: CONSTRUCCIÓN DE PROPUESTAS PROGRESISTAS

Benedito Domingos Mariano

Sociólogo. Ex - Ombudsman de la Policía de Sao Paulo, ha sido coordinador del Programa de Seguridad Pública del Presidente de la República del Brasil, Luiz Inacio Lula da Silva.

Uno de los primeros aspectos que me gustaría abordar y compartir con los amigos y amigas del Cono Sur, es que no se puede pensar en propuestas progresistas en el área de seguridad sin romper con las estructuras, códigos y reglas autoritarias que durante décadas caracterizaran al aparato represivo de los países de América Latina, y en especial, del Cono Sur.

Nuestros países vivieron periodos de excepción, de autoritarismo y dictaduras. Tal vez, la parte más visible de esos periodos haya sido el sistema de seguridad pública autoritario forjado en el oscurantismo. La policía era el brazo del poder arbitrario. La lógica de seguridad pública en periodos de excepción era la de la represión y no es posible transformar esa lógica en el sentido de una transición democrática sin una amplia reforma de las estructuras autoritarias creadas por las dictaduras. Teniendo como referencia a mi propio país, Brasil, tengo la convicción de que la transición democrática, que tuvo como marco legal a la Constitución Federal de 1988, no estructuró, lamentablemente, un Sistema de Seguridad Pública Democrático, es decir, una Seguridad Ciudadana.

El *Sistema de Seguridad Pública Brasileño* está centrado en los Estados Federados casi en su totalidad (Brasil tiene 26 Estados y el Distrito Federal). Hoy tenemos cerca de 600 mil policías estatales (450 mil policías militares y 150 mil policías civiles), que han aprendido a cultivar la lógica de la represión. El Gobierno Federal cuenta con una fuerza policial (Policía Federal) con cerca de 8 mil agentes, lo que no representa más que

el 4% del efectivo policial de todo el sistema, es decir, sin un gran pacto entre el Gobierno Federal y los Gobernadores de los Estados, difícilmente se aprobarán en el Congreso Nacional propuestas progresistas que apunten a crear estructuras democráticas en este ámbito, acompañadas de una amplia transformación cultural de las prácticas policiales. Algunos aspectos son fundamentales, a mi entender, para crear un nuevo sistema de Seguridad Pública en el Brasil sobre la base de valores democráticos, básicamente:

1. Reformar los códigos de conducta (reglamentos disciplinarios), la formación y las estructuras de las policías estatales, desafío que cabe, fundamentalmente, a los Gobernadores de los Estados y a los Legislativos estatales.

2. Incluir a los municipios (Brasil tiene más de cinco mil municipios) en el sistema de seguridad pública, básicamente en aquellas cuestiones que los municipios pueden hacer mayores aportes: políticas policiales preventivas y comunitarias sumadas a políticas sociales de prevención, en especial, en el área de deporte, cultura, políticas para la juventud y educación. Los municipios, más aun que los Estados o el Gobierno Federal, son quienes tienen condiciones de promover políticas preventivas en el sistema de seguridad pública, precisamente, las más necesarias en un sistema sesgado por la represión.

3. Profundizar técnicas de inteligencia policial para mapear y reprimir el "gran" crimen o crimen organizado (narcotráfico, tráfico de armas, robo de cargamentos, lavado de dinero, etc.). La inteligencia policial en las dictaduras y en los periodos autoritarios se dedicaba exclusivamente a fortalecer los sectores de policía política, para reprimir o desbaratar a los movimientos sociales, populares, sindicales y partidos políticos progresistas del campo democrático.

4. No es posible construir un sistema de seguridad pública democrático, una seguridad ciudadana, sin la participación de la sociedad, en especial, de la sociedad civil organizada. La construcción de seguridad ciudadana

na no es una cuestión de los jefes de policía o meramente de los gobiernos y de los poderes legislativos. Tenemos que crear canales institucionales para que los sectores organizados de la sociedad puedan intervenir, influir en la propuestas nuevas que buscan crear un nuevo sistema. Las auditorías de policía autónomas e independientes con poder de fiscalización e investigación pueden ser un instrumento de transparencia y democratización del sector de seguridad pública y representar una forma de control social. Las comisiones civiles comunitarias de seguridad o los consejos comunitarios de seguridad con poder de monitorear y proponer políticas de seguridad, en las tres esferas de Gobierno (Federal, Estadual, Municipal) pueden también ser instrumentos que refuercen la convicción de que no habrá democracias sólidas si persisten sistemas de seguridad pública autoritarios. Esta dicotomía (democracia con estructura de seguridad pública autoritaria) es la que, lamentablemente, todavía existe en Brasil.

5. Crear una *Política Nacional de Seguridad Pública*, conducida por un órgano de gestión nacional de primer nivel, para coordinar y establecer directrices para las reformas del sistema en las tres esferas del gobierno (Federal, Estadual y Municipal). Se podría crear, por ejemplo, un Ministerio de Seguridad Pública.

6. Introducir la materia "seguridad ciudadana" en las universidades (sobre todo en las facultades de Ciencias Sociales y de Derecho) con la perspectiva de formar jueces, promotores, delegados policiales más críticos desde el punto de vista de la democratización del sistema judicial, carcelario y policial.

7. Fortalecer los órganos de Control Interno y los órganos de Control Externo.

El gobierno del Presidente Lula presentó el programa más amplio de reforma del sistema de seguridad pública en el periodo republicano. Tal vez, el mayor desafío del actual Gobierno Federal Brasileño, que presentó un programa democrático buscando construir una política de seguridad ciudadana, sea el de implementar el programa presentado a la sociedad.

Los espacios de encuentro entre los actores políticos progresistas de la región del Cono Sur son importantes para conocer mejor la realidad de la seguridad pública de nuestros países y, tal vez, contribuir a la creación de una agenda permanente de Seguridad Ciudadana en América Latina y el Cono Sur, integrando a los agentes públicos y a amplios sectores de la sociedad civil de nuestros países, para que el futuro del Mercosur Ampliado no se limite a las cuestiones económicas, sino que pueda producir directrices de un nuevo sistema de Seguridad pública Latinoamericano, en donde la prevención tenga un lugar de privilegio y podamos, paulatinamente, pero con firmeza y sobre todo con voluntad política, anular las estructuras y la cultura de los sistemas autoritarios que heredamos de los gobiernos de excepción. Si logramos que nuestros gobiernos asuman este tema en el marco de las relaciones internacionales que estamos construyendo, estaremos dando un gran paso para un Cono Sur y una América Latina más sólidos desde el punto de vista de los valores democráticos.

Nuestras policías y las fuerzas armadas deben estar subordinadas intrínsecamente al poder civil, ya que de otra manera, se corre el riesgo de que constituyan una especie de Estado dentro del Estado, o que no se condiga con un estado de derecho democrático.

CAPITULO II

Comunicación y seguridad ciudadana

COMUNICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA AGENDA

Elisabet Gerber

Licenciada en Tecnologías de la Comunicación,
colaboradora de la Fundación Friedrich Ebert en Argentina y Chile,
ex - asesora de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de Chile.

El propósito de este artículo es analizar algunas particulares dificultades que plantea la comunicación de políticas y acciones de seguridad ciudadana para los sectores progresistas¹. A su vez, este trabajo busca, fundamentalmente, plantear algunas propuestas para el diseño e implementación de una estrategia comunicacional de políticas públicas de seguridad ciudadana².

I. La seguridad ciudadana o el problema de la inseguridad

Si bien no es objeto de este artículo profundizar en el concepto mismo de seguridad ciudadana, cabe explicitar algunas cuestiones básicas que especifiquen a qué nos referimos aquí al hablar de políticas de seguridad ciudadana desde un enfoque progresista.

En principio encaramos a la seguridad ciudadana desde una perspectiva amplia, que la vincula al conjunto de sistemas de protección de la vida y los bienes de los ciudadanos ante diferentes factores de riesgo o amenaza (*Documento Política Nacional de Seguridad Ciudadana: 2004*).

¹ Este artículo fue editado y difundido por la Fundación Friedrich Ebert en Chile como parte de la serie FES-ACTUAL

² Agradezco las tantas reflexiones sobre esta temática compartidas con Marcela Brunaud, jefa de prensa de la División de Seguridad Ciudadana de Chile, que enriquecieron este trabajo.

Este enfoque se aproxima a la conceptualización integral de modernas teorías del desarrollo al referirse a una seguridad humana y a un desarrollo humano, articulando variables e indicadores que apuntan a medir avances en igualdad y democracia en los países (*Escobar: 2005, 5-6*). En términos generales, algunos de los elementos que resultan distintivos de las perspectivas progresistas en esta materia apuntan a:

- buscar construir soluciones colectivas frente a la inseguridad, basadas en compromisos sociales amplios que promueven la participación ciudadana, integrando distintos sectores de la sociedad (ciudadanía, policía, gobierno, etc.);
- situar a la prevención de la delincuencia en un primer plano (eventualmente, junto al control);
- sobre la base de lo señalado en los puntos anteriores, se establece una diferencia sustantiva respecto de los abordajes meramente represivos, que apelan generalmente al endurecimiento de las penas y a ampliar las facultades de las policías en materia de represión. Es decir, se prioriza el mínimo uso de fuerza y el profundo respeto por los derechos humanos (*Escobar: ibíd.*).

Un enfoque de este tipo contrasta marcadamente con la percepción que aparece como más tradicional y difundida, tendiente a concentrarse en los problemas de inseguridad. En este sentido, el esfuerzo central desde los gobiernos progresistas apuntaría a instalar un nuevo paradigma en donde se piense la seguridad y la delincuencia a partir de una percepción de la seguridad como bien común que incluye a otros servicios del Estado como la salud, la educación o el empleo y que también involucra a la sociedad civil y los habitantes (*Sansfacon: 2005*).

Ahora bien, en una primera mirada general a los medios masivos de comunicación, no es este último el enfoque que prevalece en la agenda pública, sino el más tradicional, que toma puntual y aisladamente los sucesos de inseguridad. En este sentido, hay una cierta coherencia en el enfo-

que de los medios sobre este tema, planteado como problema: las noticias son, en esta lógica, los problemas de inseguridad y no los temas de la seguridad ciudadana.

Esto implica que el desafío que enfrentan los sectores progresistas desde el punto de vista comunicacional, vaya más allá de informar sobre acciones puntuales del Gobierno y pase por comenzar a transmitir un concepto de seguridad ciudadana diferente al que parece instalado. Al mismo tiempo, si se aspira a impulsar transformaciones conceptuales de esta magnitud y no meras acciones aisladas, consideramos imprescindible encarar la comunicación de las políticas públicas como una estrategia que se desarrolla en múltiples niveles y a través de una compleja -pero, en gran parte, descifrable- red de canales.

En este contexto, se analizan aquí algunos aspectos y se esbozan lineamientos que consideramos relevantes con miras al diseño de una estrategia comunicacional de las políticas públicas de seguridad ciudadana. Los ejes temáticos centrales que se desarrollan son:

- el progresismo frente a la seguridad ciudadana;
- características de la cobertura de las noticias "policiales";
- propuestas para el diseño de una estrategia comunicacional.

II. El handicap del progresismo: llegar tarde y sin rumbo

En primer lugar, el hecho de tener que lidiar en estos tiempos con enfoques ya instalados sugiere una llegada tardía del progresismo al tema de la seguridad ciudadana. Esto nos remite a que, hasta hace pocos años, parecía haber una cierta reticencia de los sectores políticos de centroizquierda frente a esta problemática, vinculada, tal vez, con que el tema de la seguridad ciudadana parecía contraponerse a territorios muy valorados por el progresismo como lo es el de los derechos humanos, al punto que a menudo se han perfilado falsas antinomias entre derechos humanos y seguridad ciudadana, perspectiva que ignora que las principales víctimas de

la inseguridad ciudadana son los sectores más pobres y también los grupos poblacionales cuyos derechos suelen ser los más vulnerados.

Esta demora por parte del progresismo en encarar las cuestiones atinentes a la seguridad ciudadana parece haber cobrado su precio, en tanto los sectores más conservadores se apropiaron rápidamente del tema, no tanto desde el punto de vista del desarrollo de contenidos para las políticas públicas, sino, más bien, desde la instalación del tema en la agenda pública mediante mensajes efectistas, sintetizados en slogans del tipo "mano dura, tolerancia cero". Si bien estos enfoques han demostrado su ineficacia en la reducción del delito, siguen explotándose por su alto impacto en la opinión pública.

Sin embargo, cabe recordar que estos recursos no son exclusivos del tema de la seguridad ciudadana, ni son de uso frecuente sólo en nuestros países latinoamericanos en tiempos electorales; así por ejemplo, los populistas de derecha europea también "... se dirigen a sus electores a través de 'temas viscerales', movilizando prejuicios, emociones en torno de temas que se reiteran, (...) entre los predilectos se cuentan, obviamente, la criminalidad y el vandalismo" (*Lösche: 2002*).

Derechos humanos "en vivo y en directo"

Paralelamente, instalar a la seguridad ciudadana como bien público presenta una dificultad adicional, inherente a los temas y valores propios del progresismo a los que subyace el gran relato de la humanización de la sociedad, de la igualdad social, económica, política y cultural. Sucede que resulta muy difícil comunicar (o, más precisamente, tornar "noticiables") acciones y propuestas gubernamentales sustentadas, en el fondo, en valores abstractos. Para los gobiernos progresistas esto implica, una y otra vez, encarar la difícil tarea de comunicar acciones o mensajes cuyos contenidos o razón de ser no son tangibles, ni medibles en sus consecuencias en lo inmediato y se remiten a valores que, a menudo, tienen pobre raigambre en estas latitudes. Tal es el caso de las campañas vinculadas a los valores democráticos, a los dere-

chos humanos en sentido amplio -ciudadanos, de los niños/as, de las mujeres- o, en el caso que nos ocupa aquí, la seguridad ciudadana como bien común. La cuestión pasaría, entonces, por lograr convertir a estos temas en news values², componente esencial de la noticiabilidad³ (Wolf: 1987, 222).

En este contexto, uno de los grandes desafíos pasa por instalar la prevención como componente esencial de la seguridad ciudadana, lo que implica convertirla en un news value. Evidentemente, convertir un asalto en noticia, de la mano de una supuesta demanda pública en pos de penas más duras para los delincuentes suele ser mucho más sencillo que, por ejemplo, tornar "noticiable" un plan de reinserción escolar en sectores marginales y vincularlo a la prevención del delito.

Desde luego que requiere gran habilidad lograr que la opinión pública vincule su problema inmediato -el riesgo a ser víctima de un delito, el temor- con todo "eso" que hace el gobierno, relativo a programas de prevención. Y además, hacerlo en forma atractiva, clara y brevísima, según el medio del que se trate.

III. La cobertura de las "policiales": casuística y pereza

Si bien insistimos aquí en que el trabajo en materia de comunicaciones no se reduce a las acciones de prensa, la relevancia de los medios masivos en esta tarea amerita especial atención. Los medios masivos tienen -ya sea como medios de expresión de la opinión pública, o como instrumento que la influencia-, un rol crucial en el proceso de construcción de opinión pública, más allá de las consideraciones teóricas sobre si "crean" agenda o si "reflejan" aquella que generan otros componentes de la sociedad (Splichal: 1999, 275).

² *News values*, o valores noticia: representarían la respuesta a las siguientes preguntas: ¿qué acontecimientos son considerados suficientemente interesantes, significativos, relevantes, para ser transformados en noticia? (Wolf: *ibíd.*)

³ Entendida la noticiabilidad o *newsmaking* como los procesos por los cuales el aparato informativo selecciona el tipo de acontecimientos de los que seleccionar las noticias (Wolf: *ibíd.*)

Una mirada rápida por la sección policiales de los periódicos, pero más aun, un *zapping* por los noticieros de horario central (en Chile y Argentina, al menos) mostrará, ineludiblemente cada día, un alto porcentaje de noticias vinculadas con hechos delictivos⁴.

Una de las características más evidentes en la cobertura de los casos delictivos es la casi total falta de contextualización de los hechos, el uso y abuso de la metodología casuística (*Cavallo: 2003*). Todos los días podemos ver en los noticieros las mismas recetas para la cobertura de estos temas, en donde se recurre como fuentes a la policía o las autoridades, incluyendo con frecuencia testimonios de las víctimas y/o de sus allegados. Los hechos se presentan en forma absolutamente aislada, la cobertura parece más bien una acumulación de anécdotas. Brilla por su ausencia información que apunte, por ejemplo, a situar el caso en un contexto más global, qué factores los condicionan, qué impacto tienen sobre la ciudadanía en general o qué soluciones se pueden intentar. De esta forma, queda en manos del espectador articular el miedo, la sensación de saberse víctima-en potencia, que, como señala Rotker "... es todo aquel que cualquier momento puede ser asesinado casi fortuitamente porque se quiere cobrar un rescate, porque sus zapatos son de marca, porque al asaltante (...) se le escapó un tiro" (*Rotker: 2000, 19*).

En TV no parece ser condición necesaria de la noticia ser, precisamente, novedosa, sino contar con elementos de espectacularidad. Porque ¿qué tiene de novedoso otro robo más? Los hábitos de consumo de información en boga parecen más fáciles de ser satisfechos: bastaría con descubrir o forzar algún aspecto espectacular (ej. un robo de joyas a una modelo, "niñas araña" que roban en departamentos) e "informar" a través de la mera entrevista a la víctima o a sus allegados. En este sentido, la reiteración de la receta -con escasas variaciones- sigue resultando y se explota hasta las últimas consecuencias.

⁴ Amaro Gómez-Pablos, conductor del noticiero de horario central de TVN (Televisión Nacional, canal de TV abierta de Chile) menciona un estudio de los noticieros chilenos realizado en septiembre de 2005 que registra que el 19% del noticiero de TVN se consagra a noticias policiales, frente a un 20% de Canal 13, un 16% en el caso de Megavisión y el 26% de Chilevisión (*Gómez-Pablos: 2005*).

Por otra parte, en el intento de explicarnos la desinformación imperante en materia de seguridad ciudadana, recurrimos con frecuencia a teorías conspirativas que atribuyen casi todas nuestras desgracias a secretas tramas de la derecha. Así por ejemplo, podríamos conjeturar que abonar la sensación de temor (a través de noticias sensacionalistas) permitiría vender seguridad (es decir, más cárceles, o más seguridad privada, lo que podría responder a intereses empresariales). Hipótesis de este tipo pueden contener importantes elementos de realidad, pero es necesario sustentar tales suposiciones en investigaciones rigurosas. En este sentido, estudios realizados desde la División de Seguridad Ciudadana de Chile a fines de 2004 indicaron que los medios que más cobertura daban a las noticias de seguridad ciudadana y delincuencia, pero, sobre todo, los que daban más cobertura negativa, eran el periódico *El Mercurio*, el canal de TV *Chile Visión* y la radio *Bío Bío*⁵. Esto demostró que no era exclusiva ni prioritariamente la oposición la que atacaba al Gobierno con noticias de inseguridad y, que, según el entonces Director de Seguridad Ciudadana, "... aquello de que aquí había una conspiración mediática de alguien en alguna parte, que cada día se dedicaba a pensar cómo cubrir un crimen para molestar al Gobierno en su acción, era un mito." (Jofré: 2005)

Esto no significa que jamás exista intencionalidad alguna en las formas y contenidos de las noticias. Seguramente, en muchísimos casos éstas no estén desligadas de intereses políticos o económicos, pero lo que no cabe, es justificar la mala calidad de la mayoría de las coberturas de hechos delictivos sobre la base de supuestas conspiraciones de la derecha. Más bien parece que la opción por determinadas formas de cobertura sigue caminos mucho menos sofisticados: abundan la pereza y la falta calidad. Armar una nota a partir de entrevistas banales a la víctima de algún robo, o a sus allegados y alguna autoridad⁶, no requiere un gran esfuerzo ni de

⁵ Es preciso aclarar que, en Chile, el periódico *El Mercurio* es reconocido como el más tradicional y conservador; el canal *Chile Visión* era, al momento de la investigación (fines de 2004), un medio independiente y la radio *Bío Bío* sigue siendo reconocida como radio independiente.

⁶ Según un estudio de la Universidad de Chile, entre los actores de la noticia sobre seguridad tienden a predominar la policía o algún político, en tanto que es muy escasa la aparición de especialistas y expertos en el tema, y esto se daría no sólo en los noticieros sino que también en la prensa escrita (*Frühling, 2006*).

producción ni de investigación periodística. Así las cosas, si los hábitos de consumo instalados garantizan algún rating aceptable con un mínimo de trabajo, entonces ¿para qué más?

La primera respuesta, obvia e inocente, sería: por una cuestión de ética periodística. Todo sugiere que no es éste el criterio imperante en la materia. No nos extenderemos aquí en el debate de qué rol le compete a los medios y a los periodistas. Sin embargo, consideramos que es una cuestión central que debiera convocar constantes debates en el periodismo.

Ante la pregunta de cómo mejorar el trabajo periodístico, Ascanio Cavallo señala, como factor clave, la formación *"...nada demasiado intenso: talleres, seminarios, pequeños cursos. Y, sobre todo, información: estadísticas, mapas y muestras confiables, (aunque finalmente centralizadas) para asegurar su credibilidad. No es nada tan difícil"* (Cavallo: *op. cit.*).

Pero tampoco parece tan fácil, frente a la escasa predisposición de los periodistas a concurrir a seminarios o talleres, en parte devorados por la dinámica propia de su ámbito laboral, en donde lo urgente no deja margen a lo importante. Al mismo tiempo, no existe en nuestros países una cultura que valore espacios de esta naturaleza, en donde se ejercite la reflexión sobre el propio trabajo y su calidad. Quienes tienden a concurrir suelen ser, precisamente, periodistas con mayor compromiso social y profesional que el promedio, contrarios al abuso sensacionalista.

Por otra parte, el desarrollo de este tipo de debates con periodistas, nos remite una y otra vez a un mismo punto: "son las leyes del mercado", "en definitiva, se trata de empresas", "tenemos que vender". Lo preocupante es que con coberturas pobres, datos sueltos, casos aislados y más aun, sobredimensionamiento de aspectos tendientes a dar "color" a las notas, venden. Ante este panorama ¿qué hacer?

Algunos caminos que podrían colaborar a mejorar la cobertura de las noticias sobre seguridad ciudadana, serían, en nuestra opinión:

- insistir con los espacios de formación en esta materia para periodistas -a pesar de todo-, mejor aun si se incluye a quienes inciden en la decisión sobre contenidos. Además, prever instancias de formación en este sentido para los estudiantes a través de las escuelas y universidades de periodismo;
- generar canales regulares de diálogo entre las autoridades y los periodistas en distintos niveles (desde redactores/noteros hasta quienes se encuentren en niveles de decisión) para transmitir elementos básicos del enfoque conceptual en la materia y proponer canales de colaboración que faciliten el trabajo de la prensa;
- en la misma línea de lo señalado, invertir recursos humanos y materiales en facilitar el trabajo a los periodistas, partiendo del supuesto de que detrás de las malas coberturas no siempre hay conspiración, sino pereza (o falta de tiempo en el mejor de los casos);
- ejercitar permanentemente la práctica de tornar noticiables las políticas públicas, los buenos programas de gobierno, los enfoques integrales. Sin embargo, será saludable desarrollar este ejercicio con clara conciencia de las limitaciones que esto tiene a la hora de competir por la pantalla; en pocas palabras: no es noticia que no te asalten;
- desarrollar estrategias comunicacionales integrales, propuesta que se desarrolla más adelante.

"Good news, no news"?

Un *must* de los encargados de prensa de un organismo público será, sin duda, la titánica tarea de tornar "noticiables" a los programas y acciones de gobierno. Esto conlleva el desarrollo de un particular talento -no siempre existente-, que permita ir más allá del tradicional y poco atractivo

envío de gacetillas sobre, por ejemplo, firmas de convenios o lanzamientos de programas.

Uno de los inconvenientes para la "venta" televisiva del enfoque preventivo que podrían señalarse es que la prevención apunta, supuestamente, al mediano o largo plazo, en tanto que la noticia se asocia a la sorpresa, a lo inmediato. En este contexto se diría que la noticia es el hecho conflictivo, el problema desatado (el asalto, el delito) y no su solución a mediano o largo plazo. Sin embargo, no siempre debería asociarse la prevención al largo plazo, ya que también se pueden registrar resultados a corto plazo, por ejemplo en materia de prevención situacional, la iluminación de las calles o la instalación de cámaras de vigilancia, son medidas que producen efectos preventivos en el corto plazo (*Sansfacon: op. cit.*). Acciones de este tipo resultarían fácilmente comunicables, si bien no tan "espectaculares" como otros hechos.

Al mismo tiempo, pese al éxito sostenido que parece tener el enfoque casuístico y sensacionalista de las noticias relativas a la inseguridad, también se observa cierta permeabilidad frente a otras perspectivas. Así, por ejemplo, aspectos como la prevención del delito o la reinserción social de los infractores de la ley, se incorporan cada vez más al debate público sobre seguridad. En Chile, por ejemplo, durante la campaña por las elecciones presidenciales del 2005, resultó sintomático que súbitamente todos los candidatos presidenciales destacaran en algún momento la importancia de la prevención del delito⁷. Al margen del sesgo oportunista de esta metamorfosis, seguramente no habrá sido azarosa: el hecho de que los más devotos de la mano dura hayan incluido consideraciones sociales más amplias, resultaría un indicador valioso respecto de las nuevas demandas públicas.

Desde esta perspectiva, cobra aun más sentido no cejar en el intento de mejorar la cobertura de los temas de inseguridad. Sucede que, evi-

⁷ Esta transformación remite a otra mutación vertiginosa en el discurso de varios de los candidatos: todos tenían, de pronto, inquietud por la discriminación de género. También este giro resultaría sintomático de una sociedad a la que le queda estrecho el conservadurismo.

dentemente, el mercado consumidor requiere poco a poco, otros productos. Expresándolo en términos más amables, la sociedad parece más permeable a las construcciones más complejas -y completas- del delito, así como también a la búsqueda de soluciones.

Esto no significa, sin embargo, que podamos aspirar a cambiar la agenda de los medios en el corto ni mediano plazo. Invertir todos los recursos del área de comunicación en lograr un espacio en los medios, arrojaría, en nuestra opinión, un saldo muy negativo en la relación costo-beneficio: el tremendo esfuerzo que significa no se condice con el impacto que logra. En términos de estrategia comunicacional, desvivirnos intentando armar una historia noticiable a partir de una política pública, equivale a intentar tapar el sol con un dedo. Sucede que aun no pierde vigencia aquello de "*if it bleeds, it leads*"⁸.

Una clave para lograr resultados a través de un trabajo de colaboración con los medios dependerá de las buenas relaciones que se establezcan con los multiplicadores (líderes de opinión, periodistas y conductores prestigiosos, etc.). Se trata de una suerte de "*lobby*" que implica un trabajo de sensibilización y "asociación" cuidadoso y regular que, en su mayor parte, estará a cargo de la autoridad política del organismo. Socios prioritarios en este sentido serían los periodistas permeables a estas inquietudes y propuestas, preocupados por la calidad de su trabajo profesional, pero también, desde ya, los propietarios y autoridades de medios de gran tirada o *rating*. Ahora bien, también en este campo será importante contar con datos objetivos que den sustento a las argumentaciones, así por ejemplo, no será lo mismo comentar a un gerente de noticias de un canal televisivo que, en nuestra opinión, los noticieros de su canal aportan a una mayor sensación de temor e inseguridad, que afirmar lo mismo sobre la base de estudios confiables que lo hayan comprobado mediante los correspondientes cruces estadísticos.

⁸ "*If it bleeds, it leads*": la traducción literal equivaldría a "si sangra, lidera", en sentido de: si hay sangre, será titular, encabezará las noticias.

IV. Propuestas para el diseño de una estrategia comunicacional

Básicamente, el punto de partida de las propuestas que aquí se plantean apuntan a:

1. concebir las comunicaciones como red de múltiples componentes y niveles, lo que implica
2. diseñar estrategias comunicacionales integrales.

Aspiramos a incidir en la agenda pública, y está claro que los medios juegan, en este sentido, un gran papel. Pero la agenda pública es producto de una construcción social compleja, en donde los medios no deciden unilateralmente sus contenidos. No se trata aquí de recuperar la teoría de los efectos limitados, ni de subestimar el rol de los medios, sino de la necesidad de referirnos al contexto social en el mayor espectro de componentes que nos resulte posible.

Es necesario subrayar la interacción constante entre diversos planos de la experiencia social para evitar sobredimensionar la capacidad de los medios de construcción de la realidad. Los medios pueden intervenir fuertemente en la construcción de definiciones sociales de los contextos de significados más amplios, pero no actúan aisladamente (*Wolf: 1994, 114-120*) y es allí en donde cobra sentido abrir el espectro de destinatarios y herramientas comunicacionales.

Proponemos entonces imaginar una doble vía de avance hacia la agenda setting: por una parte, el trabajo de prensa, paralelamente (y articulado, lógicamente, al trabajo de prensa), el diseño de una red comunicacional que apela a diversos actores e instituciones y tendría un doble efecto: el impacto sobre estos actores en sí, y la retroalimentación hacia los medios.

Una primera dificultad que se detecta en este sentido es el escaso desarrollo general de la comunicación de las políticas públicas desde un

enfoque que supere el mero trabajo de prensa dedicado a lo contingente. El segundo escollo es la falta de ejercicio en materia de planificación y seguimiento sistemático del trabajo que prevea ajustes sobre la base de datos objetivos (y no de meras percepciones).

Planificación (o apagar incendios *ad infinitum*)

En términos generales, la planificación de tareas permite optimizar recursos humanos y materiales. Ahora bien, en el caso específico que aquí se plantea, apuntamos a que la planificación de la estrategia comunicacional no sólo sistematice y ordene el trabajo, sino que incentive a buscar o crear instrumentos y canales comunicacionales más allá de los tradicionales.

Cabe recordar que, además de diseñar la estrategia comunicacional, el equipo responsable de las comunicaciones debe responder a las demandas que imponen las emergencias políticas y sociales, que, en esta materia, son constantes. Sin planificación y seguimiento de una estrategia, es altamente probable que las presiones de la contingencia devoren todo el esfuerzo de un equipo o de un área de comunicaciones.

En aras de identificar ejes de la estrategia de manera relativamente sencilla, proponemos tomar los siguientes elementos básicos: a) *objetivos*; b) *públicos*, *mensajes*; c) *acciones / canales*.

a) Objetivos comunicacionales

El marco que orientará el diseño una estrategia comunicacional estará dado por los objetivos institucionales, lo que hace necesario que éstos estén claramente definidos. Esto es una obviedad, sin embargo, implica que la autoridad a cargo (el mando político) tenga claridad sobre los objetivos políticos y técnicos de la institución, cuestión que no siempre es el caso.

A efectos de simplificar los ejemplos que daremos a continuación,

supondremos que el organismo competente en materia de seguridad ciudadana en el país del que se trate, sea la imaginaria "Subsecretaría de Seguridad Ciudadana", en adelante "SCC".

En el contexto del diseño de la estrategia comunicacional, podemos distinguir dos grandes tipos de objetivos según apunten al: 1) posicionamiento de la institución (como qué se aspira a posicionar la SCC, o bien al Gobierno en general); 2) posicionamiento temático (cómo o desde qué perspectiva se aspira a posicionar el tema seguridad ciudadana).

1) El primer punto hace referencia a cómo pretende posicionarse el organismo en cuestión, cómo desearía que la identifiquen, con qué perfil, etc. Así, por ejemplo, los objetivos comunicacionales de la hipotética SCC podrían apuntar a:

- posicionar a la SSC como referente competente en seguridad ciudadana⁹;
- posicionar a la SSC como responsable de la seguridad ciudadana (este objetivo implicaría haber definido que se busca diferenciar a la supuesta SCC del Ministerio del Interior).

En general, el posicionamiento de la institución (SCC en nuestro caso) estará estrechamente vinculado a los objetivos políticos de la institución y de su titular. Desde ya que lo óptimo sería que exista transparencia al respecto entre la autoridad y los responsables del desarrollo de la estrategia comunicacional. La falta de claridad en este sentido, da lugar a conflictos soterrados: evidentemente habrá diferencias sustantivas en la estrategia comunicacional y el peso que se dé a las diferentes acciones comunicacionales según, por ejemplo, se trate de posicionar a:

⁹ Esto implica, entre otras cosas, que la institución sea considerada una fuente confiable, tal como se cita a otros Ministerios u organismos, ej. al Ministerio de Hacienda o INE (Instituto Nacional de Estadísticas) en Chile o al INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) en Argentina. Estos organismos, en general, son reconocidos por la opinión pública y por sectores especializados como referentes en la materia.

- la institución encargada de la seguridad ciudadana (y más precisamente, la SCC o el Ministerio del que dependa, generalmente el Ministerio del Interior), o bien,
- al Gobierno (es decir, no a un organismo o Ministerio en particular, sino al "Gobierno" en general), o bien,
- al titular del organismo (es decir, la persona X), etc.

Esto último resulta sustantivo también para medir el éxito de las acciones y evaluar ajustes: con frecuencia se evalúa la eficacia de los equipos de prensa por la cantidad de apariciones que tenga el titular del área en los medios, sin analizar qué impacto tenga sobre la instalación del tema, de un enfoque conceptual o de la política pública.

2) Al hablar de posicionamiento temático nos referimos no sólo al tema (el "qué" de la agenda *setting*) sino fundamentalmente al "cómo", es decir, cuál es el enfoque desde el cual se trabaja en el tema. Supongamos que la SCC aborde la temática tomando como ejes, por ejemplo:

- La seguridad basada en el equilibrio entre las medidas de control y prevención.
- La participación ciudadana como estrategia central para la reducción del temor.
- Los objetivos comunicacionales que de ello se desprendan apuntarán a posicionar un concepto de seguridad ciudadana, básicamente:
 - la prevención como parte integral de la seguridad ciudadana;
 - la prevención + el control como pilares fundamentales del trabajo en seguridad ciudadana (cabe prestar atención en este aspecto, ya que, si bien cuesta legitimar el enfoque preventivo, esto no debería implicar la marginación del control jurídico-policial);

- la participación ciudadana como estrategia para ser menos vulnerables frente al delito.

La primerísima cuestión que habrá que contemplar es que estos lineamientos básicos del enfoque conceptual sean absolutamente claros y conocidos por todos los integrantes de los equipos técnicos del organismo público en cuestión. Sería un error y casi una contradicción en sí "incomunicar" al equipo de comunicaciones, situándolo como un área separada, escindida del resto. Como punto de partida cabría tener en claro que *"... en un gobierno, los comunicadores son todos"* (Noguera: 2001, 95).

Segundo, esta línea discursiva debe "bajar" en forma clara y unívoca a todos los representantes del Gobierno que, en distintos niveles, tengan competencias y responsabilidades en la materia.

Los dos puntos mencionados no pueden dejarse librado a acciones esporádicas o azarosas, ni al mero envío de "memos" vía e-mails, sino que requiere de acciones sistemáticas y prácticamente pedagógicas. Llevar a cabo esta propuesta no exige grandes recursos materiales, pero sí la definición de líneas discursivas y un trabajo sistemático de comunicación hacia los equipos y eventuales voceros, pensado como sistema de vocerías que actúe sinérgicamente. Así, por ejemplo, en el caso de Chile y a primera vista, no parecen haber impedimentos importantes en organizar talleres y encuentros regulares con los "voceros regionales" (gobernadores, intendentes) en el sentido propuesto. Desde este punto de vista, los representantes en niveles regionales, más allá de ser eventuales demandantes de recursos, resultarían potenciales socios en la construcción de una red de vocerías.

b) Públicos

Este es un aspecto que aparece como un sobreentendido de las acciones comunicacionales, pero que amerita cuidadosas distinciones en

cuanto a la identificación de públicos a los que se apunta. Evidentemente, distintos objetivos tendrán distintos grupos-meta, ejemplos:

- Opinión pública
- Actores sociales
- Actores políticos (especificar: ¿sectores del propio Gobierno?, ¿la oposición¹⁰?)
- Comunidad internacional
- Referentes académicos
- Líderes de opinión (multiplicadores)
- Contrapartes técnicas y políticas (ej. las policías, organismos de investigaciones, Ministerio de Justicia, entre otros).

Así por ejemplo, si se trata de posicionar a la SSC como referente experto en la materia, tendrá sentido apuntar hacia los actores políticos y sociales relevantes (ej. comunidad académica) y líderes de opinión. En este caso es probable que los canales comunicacionales óptimos no sean los medios masivos.

Ahora bien, en mensajes dirigidos a la opinión pública en general, cabrá preguntarse hasta qué punto tendrá sentido aspirar a que se distinga cuál es el organismo público a cargo de la acción, es decir, pretender, por ejemplo, que el público general distinga si se trata de determinado Ministerio, Subsecretaría o Dirección. En términos generales, parece más provechoso que se identifique como responsable al "Gobierno" en general, ejemplo: el Gobierno se hace cargo de la seguridad de las personas (y no un área específica). Otro es el caso en acciones destinados a actores gubernamentales, académicos o líderes de opinión, en donde, por distintos motivos, puede jugar un papel determinante que se identifique específicamente al área en cuestión.

¹⁰ Aunque no sea considerado habitualmente dentro de los públicos de las acciones comunicacionales (al menos no explícitamente), desde ya que también sectores de la oposición pueden ser, por diversos motivos, un grupo-meta que amerite especial atención y seguimiento.

A partir de los objetivos comunicacionales y en estrecha vinculación con el tipo de públicos, se definirán distintos mensajes. En este terreno se presenta una diferencia sustantiva entre la comunicación de las políticas públicas y las campañas electorales: mientras que en estas últimas suele señalarse que el mensaje debe ser único, esto no tendría sentido en el caso de la gestión de un gobierno que dura varios años y cuyos objetivos son diferentes a los de la campaña electoral. Si bien el concepto central puede ser único, evidentemente habrán diversos mensajes según las distintas etapas, áreas o programas de gobierno. Esto requiere el esfuerzo y seguimiento permanente para que exista coherencia y sinergia entre todos ellos (*Noguera: 2001, 94*).

c) Acciones/Canales

En general, las acciones comunicacionales se vinculan con a) la difusión de acciones y programas del Gobierno; b) la difusión de mensajes/conceptos (ej. a través de campañas).

Como ya se ha mencionado, no siempre, el mejor canal comunicacional en cada caso serán los medios masivos. Evidentemente sí resultarán los de más amplia cobertura: una nota en un noticiero o en algún espacio destacado de un periódico importante probablemente llegue a la mayoría de los públicos mencionados. Sin embargo, las posibilidades no se agotan allí y más aun, en determinados casos otros canales pueden resultar más efectivos.

En todo caso, se propone barajar distintas alternativas para los distintos públicos. Sólo a modo de ejemplo, mencionamos algunos:

Públicos	Acciones / Canales
Opinión pública	→ medios masivos
Opinión pública en el nivel local	→ medios masivos locales → Eventos públicos en espacios clave (ej. plaza)
Actores políticos	→ reuniones con titular de la SCC; → envío de material especializado; → seminarios nacionales e internacionales.
Líderes de opinión, periodismo especializado	→ minutas sobre temas clave; → página web actualizada; → bancos de datos de fácil acceso (cifras delictivas, estadísticas, etc.).
Contrapartes técnicas y políticas	→ reuniones del titular y de los equipos técnicos; seminarios, talleres.

Elementos de una "caja de herramientas" básica

Más allá de las necesidades específicas que tendrá cada institución en diferentes países, se pueden sugerir algunas herramientas en, prácticamente, cualquier caso, entre ellas:

- bases de datos actualizadas;
- página web actualizada;
- base de datos centralizada destinada al periodismo, de fácil acceso y en formatos rápidamente "digeribles" que permitan CONTEXTUALIZAR las noticias sobre seguridad ciudadana¹¹;
- gacetillas, "minutas" sobre temas neurálgicos vinculados directa o indirectamente a la seguridad ciudadana. Nos referimos a síntesis accesibles, acompañadas de algunas "ideas fuerza" para trans-

¹¹ Cavallo señala que "...ninguna sala de redacción podrá crear su propia base de datos para seguir la evolución de la delincuencia; eso sólo lo puede hacer una gran alianza entre organismos de gobierno, policías y organizaciones especializadas de la sociedad civil" (*Cavallo, op. cit.*).

mitir los conceptos centrales, que servirían como guía para autoridades (en principio, no pensadas para distribuir al periodismo) y líderes políticos que, eventualmente, sean entrevistados o se refieran públicamente a las temáticas en cuestión. Este es un recurso relativamente sencillo, exige, sí, basarse en información fidedigna y actualizada -rigurosamente chequeada- y ciertas competencias comunicacionales para realizar la síntesis y elaborar ideas fuerza potentes y claras.

Un aspecto insoslayable para el desarrollo de la estrategia comunicacional será la interrelación del área de comunicaciones con las otras áreas de la SCC, en particular con la que se dedique al desarrollo de estudios y análisis, no sólo para divulgar su producción (ej. índices delictivos), sino para obtener elementos objetivos para ajustar la estrategia comunicacional. Así, por ejemplo, si uno de los objetivos de la SCC fuera reducir la sensación de temor, será primordial conocer cómo se construye la sensación de temor en los distintos grupos poblacionales (varones, mujeres, jóvenes, etc.) para centrar las acciones en las variables clave.

Seguimiento y ajustes: las limitaciones del olfato

La óptima implementación de la estrategia comunicacional requiere ajustes periódicos sobre la base de análisis sistemáticos, es decir, ni reactiva frente a la coyuntura, ni sustentada en meras "sensaciones".

En este sentido, es importante que las mediciones que se hagan no se limiten a aspectos cuantitativos sino también cualitativos. Es decir, la utilidad de medir el impacto de una noticia no estará dada sólo por los espacios (centímetros, segundos) que ocupe, sino que habrá que desarrollar instrumentos que permitan evaluar qué incidencia podrá tener en la opinión pública. A su vez, con frecuencia los estudios suelen apuntar a la cobertura de prensa de la violencia y la delincuencia, desvinculada de las políticas.

Para obtener elementos útiles a la estrategia comunicacional, habría

que ir más allá de la tradicional cuantificación de la cobertura que suele utilizarse en análisis de contenido (e incluye variables como tipo de men- ción, institución y voceros asociados a la noticia) y crear algunas para eva- luar el logro de objetivos de la estrategia de comunicación que permita eventuales ajustes. Así por ejemplo, contrastar el tratamiento que se de al tema en los principales reportajes, editoriales o columnas con el enfoque propuesto por el Gobierno, permitiría identificar en dónde están los princi- pales desfasajes y desarrollar líneas de trabajo en consecuencia. Otro ejem- plo sería identificar quiénes son los principales referentes en las noticias sobre seguridad ciudadana, lo que permitiría actuar puntual y focalizada- mente con ellos.

Por último, cabe subrayar que la relevancia que otorgamos aquí a la planificación de la estrategia comunicacional y su seguimiento y ajuste sis- temático no pretende disminuir la importancia del talento ni del "olfato" en materia de comunicación política, condiciones necesarias -pero no suficien- tes- para el desarrollo de un enfoque como el que aquí se propone.

Bibliografía

- **Cavallo, Ascanio.** Medios de Comunicación y Delincuencia, publicado por el periódico *La Tercera*, Santiago, 25 de agosto de 2003.
- **Escobar, Santiago et.al.** La seguridad ciudadana como política de Estado, Fundación Friedrich Ebert, Santiago, 2005.
- **Frühling, Hugo.** Comentarios de la presentación del estudio "La Construc- ción de las noticias sobre seguridad Ciudadana en prensa escrita y televi- sión. ¿Posicionamiento, Distorsión, Comprensión?", Universidad de Chile, 2006, en <http://www.observatoriofucatel.cl/>
- **Gómez-Pablos, Amaro.** Desigualdades, Justicia y Policía en TV, exposición realizada en el Seminario "Provocaciones 3" organizado por FUCATEL, Santiago de Chile 19-20 de octubre de 2005.
- **Jofré, René.** Seguridad Ciudadana y Estrategias de Comunicación en Chile,

presentación realizada en el seminario internacional "Seguridad Ciudadana en el Cono Sur: Construcción de propuestas progresistas. El rol de los medios de comunicación", organizado por la Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile, 26 y 27 de mayo de 2005.

- **Lösche, Peter.** Las socialdemocracias europeas: ¿ha llegado el ocaso?, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 2003, versión digital en http://www.fes.org.ar/Publicaciones/serie_temas/PeterLosche_SerieTemas.htm
- **Ministerio del Interior de Chile.** Documento Política Nacional de Seguridad Ciudadana, Santiago, 2004
- **Noguera Felipe.** La campaña permanente en "Estrategias de comunicación para Gobiernos", Izurieta et.al, Washington D.C., 2001
- **Rotker, Susana** (ed.). Ciudadanías del miedo, Nueva Sociedad, Caracas, 2000.
- **Sansfacon, Daniel.** Entrevista publicada en La Nación Domingo de la semana del 13 al 19 de noviembre de 2005 en ocasión de la Cumbre Mundial para la Prevención del Crimen, Santiago de Chile.
- **Wolf, Mauro.** Los efectos Sociales de los Media, Paidós, Barcelona, 1994.
- **Wolf, Mauro.** La Investigación de la Comunicación de masas, Paidós, Barcelona, 1987 (1° Ed. en Argentina 2004).
- **Splichal Slavko.** Public Opinion, Rowman & Littlefield Publishers, Boston, 1999.

Bibliografía complementaria

- **De Masi Oscar** (comp). Comunicación gubernamental, Paidós, Buenos Aires, 2001.
- **Escobar, Santiago** et.al. Seguridad ciudadana: concepciones y políticas, Nueva Sociedad, Caracas, 2005.
- **Maarek Philippe.** Marketing político y comunicación, Paidós Comunicación, Buenos Aires, 1997.

RETRATO DE LA VIOLENCIA Y LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LOS DIARIOS DE BRASIL

Silvia Ramos y Anabela Paiva

Silvia Ramos es coordinadora del "Centro de Estudos de Segurança e Cidadania" (CESeC) de la Universidad Candido Mendes y Anabela Paiva, periodista ¹

Desde 1980 hasta 2002, 695 mil brasileños fueron asesinados. La tasa de homicidios en Brasil aumentó en más del doble en estos 23 años, pasando de 11,7 homicidios por 100 mil habitantes en 1980 a 28,5 homicidios en 2002 - índice que coloca al Brasil entre los países más violentos del mundo. Durante mucho tiempo, la sociedad y las instituciones brasileñas asistieron a esta matanza en silencio. Finalmente, las muertes afectan principalmente a grupos de desfavorecidos: jóvenes de sexo masculino (especialmente entre 15 y 24 años), en su mayoría pobres, casi siempre negros y habitantes de periferias o "favelas" (poblaciones cayapampa) de los grandes centros urbanos.

Desde la década del 90, diferentes sectores de la sociedad parecieron despertar frente a la gravedad de este cuadro y comenzaron a desarrollar acciones no sólo de denuncia de la situación, sino también en la investigación y el desarrollo de experiencias de gestión de políticas públicas de seguridad. A principios de la década del 90 también fueron creados los movimientos "Viva Río", "Afro Reggae" y otras iniciativas dedicadas a responder a los temas de la violencia en las ciudades y en las "favelas". El "Instituto Sou da Paz" (Soy de la Paz), de São Paulo, fue creado en 1999.

¹ Ambas coordinaron la investigación "Medios y violencia - Cómo los diarios retratan la violencia y la seguridad pública en Brasil", realizada por el Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC). Informe completo en www.ucamcesec.com.br

Los diarios también respondieron a esta nueva percepción de la problemática de seguridad pública, cambiando las estrategias de cobertura y dejando de a poco las viejas prácticas de los reportajes policiales, casi siempre sensacionalistas y vinculados al intercambio de favores con fuentes policiales. Los periodistas que cubren esta área, generalmente vinculados a los editores de reportaje locales, hoy son más calificados y encuentran mejor reconocimiento de sus colegas, como es de esperarse de especialistas de uno de los temas más candentes en el Brasil.

El cambio es fundamental, ya que los medios han desempeñado un papel cada vez más importante en el debate público sobre este tema, con clara influencia en la opinión de la sociedad y en las políticas de Estado. Durante la investigación del caso Tim Lopes, en las respuestas a rebeliones y casos de corrupción en los presidios, en la investigación de denuncias de corrupción policial y, recientemente, en el proceso de movilización y votación en el Congreso Nacional del Estatuto de Desarmamento (estatuto de desarme), los medios fueron decisivos en la calidad y rapidez de las respuestas del gobierno a la sociedad.

Opción de cobertura

Considerando el papel decisivo de los medios de comunicación en los países democráticos para la programación de políticas públicas, en el mes de enero de 2004, el "Centro de Estudos de Segurança e Cidadania" (CESeC, Centro de Estudios de Seguridad y Ciudadanía), de la Universidad Candido Mendes, decidió realizar un diagnóstico sobre la forma en que los diarios cubren la violencia en el Brasil.

La investigación realizada por el CESeC analizó textos publicados por los diarios "Folha de S.Paulo", "O Estado de S.Paulo", "Agora São Paulo", "O Globo", "Jornal do Brasil", "O Dia", "Estado de Minas", "Diário da Tarde" y "Hoje em Dia" en 35 días, distribuidos por cinco meses del año 2004 (mayo a setiembre). En promedio, la circulación de los nueve diarios es de 1,2 millón de ejemplares.

Durante cinco meses, el equipo del CESeC analizó sus páginas, reuniendo reportajes, artículos, columnas y pequeñas noticias. A diferencia de la mayoría de las investigaciones sobre los medios, que se preocupan en analizar el discurso de la noticia o su impacto sobre el lector, nuestra investigación tuvo como objetivo la percepción de tendencias en la cobertura a partir del análisis cuantitativo de la producción periodística sobre violencia y seguridad pública.

Para seleccionar la muestra a ser analizada, optamos por una técnica de muestreo conocida como "semana compuesta", adecuada a una investigación que tiene por objetivo identificar tendencias generales en la cobertura, o sea, el tratamiento editorial de los temas vinculados a la violencia a lo largo de determinado período de tiempo. En el clipping de los diarios decidimos concentrar el foco sobre la violencia urbana, ya que las ciudades concentran 80% de la población brasileña², y también los actos violentos. Noticias sobre crímenes rurales, de guante blanco y de contrabando no fueron consideradas ni recortadas.

Al analizar los 2.514 textos resultantes, enseguida observamos que los diarios no cubren la violencia con la misma intensidad. Los diarios de Río de Janeiro - "O Dia" y "O Globo" - claramente asumieron una posición destacada en el volumen de noticias con 37,3% de la muestra; sumando las noticias de los dos a la cobertura del diario "Jornal do Brasil", podemos deducir que los tres diarios de Río de Janeiro son responsables del 45,3% de los textos analizados, aunque estos tres diarios representan un tercio de los medios investigados.

"El perfil de los textos analizados también indica que los diarios han abdicado de enriquecer la cobertura sobre violencia y seguridad con algunas formas de abordaje."

Desde el punto de vista de la postura nacional de los diarios, los

² datos del Censo Demográfico de 2000 del IBGE - "Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística", divulgados en la publicación "Brasil em Síntese"

datos no dejan dudas en cuanto a que "O Globo", frente a medios de porte similar, como "Folha" y "Estado de S.Paulo", optó por dedicarse de forma clara y contundente a cubrir la violencia, que no es el caso de los otros dos medios de prensa de porte nacional investigados.

El foco en Río

Considerando el foco geográfico de las materias, es decir, la localidad a la que la materia se refiere, independientemente de la ciudad del diario que la produce, Río de Janeiro aparece en el epicentro de la cobertura sobre violencia, criminalidad y seguridad. Casi la mitad de los textos analizados se refieren al Estado, en cuanto los 51,8% restantes se dividen entre São Paulo (21,3%), Minas Gerais (17,5%) y otros Estados (6,4%). Existe un porcentaje de textos (6,6%) en donde que no es posible identificar la localidad de origen de la noticia - en general son ítems que hablan del país como un todo.

El hecho de que predominen textos sobre Río de Janeiro parece vincularse con diferentes estrategias editoriales en la forma de abordar las noticias relativas a la violencia. Los diarios de Río se muestran fuertemente centrados en las cuestiones locales: "O Dia", por ejemplo, dedicó 94,5% de los textos de la muestra a criminalidad y a la seguridad pública en el Estado de Río de Janeiro, seguido por el "Jornal do Brasil" (82,2%) y "O Globo" (78%). Estos porcentajes superan a los verificados en los otros diarios en relación a sus Estados de origen.

La opción de los diarios cariocas en cuanto a concentrar esfuerzos en la cobertura de la violencia en el Estado de Río de Janeiro puede ser vista como un loable intento de denunciar, analizar, retratar y debatir la dramática crisis vivida por sus habitantes en esta área de la seguridad pública. Pero también deja de ofrecer a los lectores la chance de comparar la situación de Río con la de otros Estados. Un ejemplo: a lo largo de todo el período analizado, el "Jornal do Brasil" no produjo una única materia sobre la violencia en São Paulo.

Al mismo tiempo, la "Folha de S.Paulo" y el "Estado de S.Paulo" dedicaron un espacio considerable a las noticias de Río de Janeiro. En la "Folha", las noticias sobre Río totalizaron 28,8%, contra 46,8% sobre São Paulo y apenas 3,4% sobre Minas Gerais. En el "Estado", los textos de temática paulista sumaron 44,7%, en tanto que notas sobre Río alcanzan el 28,5%. Los reportajes, artículos y notas sobre Minas Gerais suman un 4,5%.

Escala reducida

El perfil de los textos analizados también indica que los diarios han abdicado de enriquecer la cobertura sobre violencia y seguridad con algunas formas de abordaje. El espacio que los medios analizados dedicaron a textos con opinión sobre estos temas fue muy reducido: durante el período de la investigación hubo poquísimos editoriales (1,4%), artículos (1,2%) y columnas (0,3%) sobre el tema. Más de la cuarta parte (27%) de la cobertura es compuesta de pequeñas notas informativas, sin ningún tipo de contexto.

Finalmente, al analizar los principales temas tratados por las redacciones, se nota que las fuerzas de seguridad - en las que se incluyen las variadas corporaciones policiales (Federal, Civil, Militar y Técnica), las Fuerzas Armadas y las guardias municipales - son las protagonistas del noticiero, siendo el asunto de 40,5% de los textos.

El otro tema dominante es el acto violento en sí mismo, asunto tratado en 21% de las materias. Los desdoblamientos y repercusiones de estos actos suman 16,2% - es decir, 37,2% de la cobertura gira alrededor de crímenes. Pero el análisis de las materias debe ser considerado no sólo por aquello que fue abordado, sino también por lo que no fue tratado. Temas centrales como la violencia vista como fenómeno socio-cultural-político (3,3%) y los derechos humanos (2,4%) aparecen muy poco. También llama la atención la pequeña cantidad de reportajes y artículos inspirados o basados en estadísticas e investigaciones.

Entre los 2.514 textos analizados, 1.018 tuvieron como foco central

las llamadas fuerzas de seguridad (Policías Militar, Civil, Federal y Técnica, Fuerzas Armadas y guardias municipales). Parece haber una tendencia en la consolidación de un periodismo de fiscalización policial, dado que el segundo mayor porcentaje (16,5%) entre los textos que abordaron las fuerzas de seguridad es ocupado por los que relatan crímenes (o denuncias de crímenes) cometidos por policías. Pero el tratamiento editorial de la cobertura que involucra fuerzas de seguridad está mucho más pautado por los diferentes tipos de acción policial (57,6% de las noticias con foco en las fuerzas de seguridad trabajaron la acción policial).

Este tipo de cobertura, centrado en la acción del policía o funcionario público, refleja una perspectiva limitada sobre el aparato policial. Aparecen poco los elementos estructurales de ese aparato, de cuyo buen funcionamiento depende una presencia eficaz de las fuerzas en la sociedad. Tales elementos, sean ellos vinculados a las cuestiones corporativas (condiciones salariales y de trabajo, huelgas), jerárquicas (punición, disciplina

"La investigación revela que las policías tienen en los diarios un excelente medio de divulgación de sus acciones y que en el noticiario predominan las acciones exitosas, contrariamente a lo que se imagina."

interna, proceso de admisión), de los controles ("ouvidoria" - presidida por un "ombudsman" u oyente, corregidoria), de calificación y de gestión (inteligencia, policía comunitaria), están presentes en escala muy reducida.

Debate consistente

Cuando analizamos las acciones policiales verificamos que las mismas están centradas en la detención de sospechosos y aprehensiones, seguidas de investigaciones, operaciones de búsqueda y otras acciones de naturaleza variada. Esos resultados derrotan cabalmente el mito, tantas veces repetido por policías y autoridades de seguridad, de que la media "sólo destaca las noticias negativas sobre la policía". Nada menos que 585 textos, de un total de 2.514 analizados,

relataron acciones policiales bien sucedidas: detenciones, aprehensiones, resultados de investigaciones y otras, mostrando a la policía "en acción".

En verdad, la investigación revela que las policías tienen en los diarios un excelente medio de divulgación de sus acciones y que en el noticiario predominan las acciones exitosas, al contrario de lo que se imagina en cuanto a que predominen las críticas. Difícilmente otra institución encargada de políticas públicas (como por ejemplo las de salud o de educación) encontrará tanto espacio en los diarios para divulgar su trabajo.

Entretanto, es importante reconocer que en algunos Estados brasileños, como Río de Janeiro, la media es una fuente casi solitaria de control externo de la acción policial, considerando que la "ouvidoria" (ombudsman) virtualmente no existe y que las "corregedorias" son frágiles al extremo.

En síntesis, se puede concluir que hay tendencias simultáneas en curso. Por un lado, el volumen de noticias sobre los temas violencia y seguridad pública es expresivo respecto del reconocimiento de la importancia del asunto, especialmente en los diarios de Río de Janeiro.

Todo indica que la mayoría de los diarios analizados dejó de practicar las coberturas puramente "criminales" típicas de las antiguas secciones policiales y pasó a informar sobre violencia y seguridad pública. Aparte de eso, ni siquiera los diarios de venta en quioscos se exceden en el sensacionalismo o en la apelación al rigor contra el crimen en los moldes clásicos y muy repetidos del pasado. Son muy raras las noticias que defienden el endurecimiento del tratamiento a los criminales o la restricción de sus derechos (0,4%) y es pequeño (5,6%) el número de materias que buscan enfatizar un sentimiento de miedo de la sociedad frente al fenómeno de la violencia urbana. Por último, es casi insignificante el porcentaje de textos que dejan entrever la idea de que es posible hacer justicia por mano propia (0,7%).

Por otro lado, la cobertura aún es altamente dependiente de las fuentes policiales, es fáctica al extremo, poco contextual, con baja presencia de opiniones divergentes y poquísimos datos. Se divisan nuevas ten-

dencias, con un porcentaje no despreciable de textos enmarcados en la perspectiva de las políticas públicas, en particular cuando el foco es el sistema penitenciario. No obstante, desde el punto de vista periodístico, predomina en gran parte de las notas un tratamiento superficial que revela una inversión aún pequeña de las redacciones en retratar el sector con la importancia que merece a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, con la cobertura de economía, que es altamente calificada, contextual y llena de referencias y datos que ayudan al lector a entender cada noticia. De esta forma se vive una contradicción: los medios denuncian la gravedad de la crisis de la seguridad pública en el país, a la vez que abdican la mayor parte del tiempo de su papel de tomar la delantera en el debate sobre el tema - lo que podría motivar acciones del Estado más amplias y eficaces.

Una de las críticas más comunes a la policía es que ella va detrás del crimen, sin capacidad de prevenirlo con planificación e inteligencia. La cobertura periodística, incluso la de los mejores diarios del país padece, en parte, de los mismos problemas. Corre detrás de la noticia del crimen ya cometido o de las acciones policiales ya ejecutadas, pero tiene poca iniciativa y usa tímidamente su enorme capacidad para pautar un debate público consistente sobre el sector.

7

SEGURIDAD CIUDADANA Y ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN EN CHILE

René Jofré

Psicólogo, ex – presidente del Partido por la Democracia (PPD)
ex - Director de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de Chile

La seguridad ciudadana y la comunicación tienen una relación muy fuerte y recíproca, esto, entre otras cosas, debido a la gran incidencia de los medios de comunicación de masas en la amplificación de hechos delictivos que, a lo menos, impactan negativamente en la percepción de los ciudadanos respecto al temor.

Resulta evidente que, tanto en Chile como en la mayoría de los países de la región, el tema de la seguridad está en los primeros lugares de preocupación ciudadana y por tanto, en el interés de la agenda pública y mediática.

Precisamente porque ocupa este lugar prioritario es que el Estado, en todos sus niveles (municipios, gobiernos regionales y provinciales, gobierno nacional), invierte cuantiosos recursos en ello.

A su vez, es objeto de estudio, análisis y de preocupación, así como de disputas en cada elección y en el día a día de la política.

Hace 10 años en Chile, uno de los temas relevantes era la contaminación y ocupaba los primeros lugares en las encuestas. Hoy, el tema de la contaminación ocupa lugares secundarios en el interés ciudadano y político, lo que no significa que no sea un tema importante para la calidad de vida de las personas. Sin embargo pasan largos períodos en que el tema no sale a la luz pública.

En contraste, actualmente, la seguridad ciudadana, es objeto de debate público y, como tal, se juega en el lugar donde se juega la política. Hoy, los medios, en buena parte, han sustituido a los partidos políticos en la intermediación pública entre líderes y ciudadanos, mas bien, entre líderes y opinión pública. Han reemplazado a los antiguos mitines y la plaza pública por la apelación ante las cámaras. En Chile, este fenómeno se ha acentuado, con la "americanización" creciente del sistema político: fuertes liderazgos personales, presidencialismo extremo, en medio de la conformación de dos grandes bloques políticos, con partidos convertidos en aparatos electorales. En esta realidad, pareciera que la marca del candidato es más fuerte que la marca de la organización (partido o coalición). Cada liderazgo personal y mediático toma distintos temas "de punta" en la agenda y los agota tratando de que se conviertan en atributo de esas marcas.

La posibilidad de éxito en las elecciones municipales de 2004 y antes con gran fuerza en las municipales de 2000 y las presidenciales de 1999 fue, ante todo, una confrontación de posiciones respecto a la seguridad ciudadana y el empleo.

Política: realidad y percepción

El cientista político Gabriel Colomé, en "El príncipe Mediático" busca ponderar adecuadamente la relación entre realidad política y percepción de esa realidad. Los medios son elaboradores de imagen positiva y negativa, para audiencias que, si bien se enfrenten al mensaje de los medios a través de su experiencia directa, son susceptibles de ser influidos. Ya sabemos que en el ejercicio de la política la percepción puede terminar siendo la realidad y los medios no son unos simples observadores, pueden a veces ser también actores directos en la arena política.

Entonces, es necesario partir entendiendo que en la relación política-medios y en la relación gobierno-medios, los medios de comunicación son actores intervinientes, influyentes y elaboradores y participantes del proceso de construcción de realidades.

Han existido diversos enfoques para describir la influencia de los medios sobre los usuarios, desde aquellas que se inclinaban por el efecto directo de los medios sobre la opinión pública y sostenían que éstos prácticamente "inoculaban" sus contenidos a las personas teniendo una influencia descomunal; y aquellos que limitan la influencia de la información entregada por los medios contrastada con la experiencia directa de las personas, o derechamente le otorgan a esa influencia un papel casi irrelevante. Sobre todo se ha explicitado esta diferencia en estudios sobre comportamiento político y electoral.

En estas posibilidades, vamos a adoptar una posición intermedia asumiendo que los medios de comunicación tienen algún efecto, alguna influencia en las audiencias y que, de cualquier modo, son actores intervinientes en la realidad a través de la creación de agendas y debates públicos.

En este contexto resulta sustantivo considerar que los medios de comunicación tienen propiedad y hablan desde ahí. Este dato es relevante y es necesario considerarlo como punto de partida para el análisis.

Es sobre este punto que la izquierda y el progresismo son afectos a señalar apresuradamente que los medios de comunicación no sólo tienen propiedad sino que esta propiedad suele estar en manos de gente que, desde alguna parte, conspira contra alguien.

Ahora bien, los medios de comunicación tienen propiedad, que está relacionada con intereses económicos, políticos, sociales, de distinto tipo. Tramadas con el sistema político y con el sistema económico social, efectivamente buscan influir en la agenda, como otros poderes.

*El Gobierno
pierde carácter y
fuerza corporativa
al no tener acción
percibida como
común frente a
una determinada
situación.
Más si esa
situación ocupa
las inquietudes
mayoritarias de
la opinión
pública.*

Muchas veces, desde el progresismo, nos dedicamos con entusiasmo a "develar" fenómenos supuestamente ocultos, sin considerar la complejidad de los mismos.

El rating del delito

Los medios son una industria y como toda industria busca instalar sus productos en el mercado. Por lo tanto, si hay un producto que "vende" más que otro, ese producto va a estar en forma preferente en la agenda de los medios. Esto no nos libera de consideraciones éticas al manejo de mercado, situándonos en un análisis objetivo pero crítico, sobre todo en los efectos que provoca.

El tema de la seguridad relativa al delito, tiene impacto hoy día en Chile dado el sistema político y social hegemónico que estamos viviendo, inmersos en la globalización. Si la industria mediática pone su producto (noticias, temáticas) en el mercado y vende más, en un sistema que se retroalimenta, obviamente intentará poner cada vez más ese producto para seguir vendiendo en la medida que siga teniendo éxito. Ahora bien, es necesario rescatar el concepto de responsabilidad social de los medios de comunicación para que los efectos no deseados del ejercicio de la libertad de expresión no se conviertan en objetos más importantes que el fenómeno en sí, distorsionando la realidad de manera significativa.

Paralelamente, más allá de factores de mercado, la seguridad ciudadana está directamente relacionada con el ejercicio de las libertades públicas. Seguridad y libertad son un binomio inseparable, requisito de convivencia en una sociedad democrática.

¹ DMSC: Delitos de Mayor Connotación Social, clasificación utilizada por el Ministerio del Interior de Chile, compuesta por robo con violencia o intimidación en las personas; robo con fuerza en las cosas; hurto; lesiones; homicidio; violación; violencia intrafamiliar (si bien esta última no está tipificada como delito, reúne características de infracción que causan impacto social).

El dilema en Chile es el siguiente: hemos hecho muchas cosas en seguridad pública; hemos modernizado el sistema policial sin acabar esa tarea del todo; ha existido en el último tiempo una profunda reforma al sistema de justicia; se han puesto en marcha varios programas sociales que tienen relación con la prevención comunitaria y social del delito; tenemos un buen sistema de vigilancia y patrullaje policial (*Plan Cuadrante*) operando en muchas ciudades del país; se ha impulsado una plataforma básica de consenso de política pública en la materia; de forma incipiente se debate acerca de la necesidad de contar con una institucionalidad política mas fuerte.

Sin embargo, a pesar de que se ha hecho todo eso, los gobiernos de la Concertación parecen estar contra las cuerdas en este tema. Es decir: cada gobierno en los últimos 16 años con resultados que uno podría calificar de mas que suficientes, ha impulsado políticas y reformas en esta materia, sin embargo, la percepción de la ciudadanía es que aquí no se ha hecho nada, o que todo funciona mal y, en algunos momentos, que Santiago prácticamente es una ciudad sitiada por la delincuencia.

Por otro lado, existen estudios económicos expuestos en foros internacionales y publicados por periódicos relevantes cuyo mensaje es "*vaya a Santiago, porque Santiago es una ciudad segura*".

En síntesis: avances en la política pública, un juicio público muchas veces negativo, una ciudadanía preocupada y la persistencia de los medios respecto a un tema de preocupación ciudadana. Atravesado todo esto por tensiones electorales y políticas.

Frente a este panorama, qué mejor que intentar objetivar algunos de los enfoques en boga sobre la base de análisis sistemáticos, que permitan ajustar las percepciones y diseñar estrategias más efectivas.

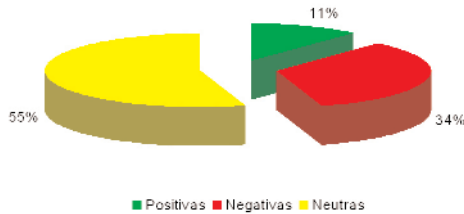
Análisis de las noticias: actores y enfoques

¿Qué señala un estudio de carácter preliminar realizado por la Divi-

sión de Seguridad Ciudadana el segundo semestre de 2004 respecto del seguimiento en medios de comunicación de televisión y prensa acerca del tema de la seguridad ciudadana y su cobertura noticiosa?

En primer lugar, que la mayoría de las informaciones entregadas por los medios de comunicación eran **neutras y negativas** (55% y 34%, promedio, respectivamente). Mayoritariamente estaban relacionadas con DMCS¹ y drogas. Medido en el mes de julio, se reiteraría en los meses siguientes.

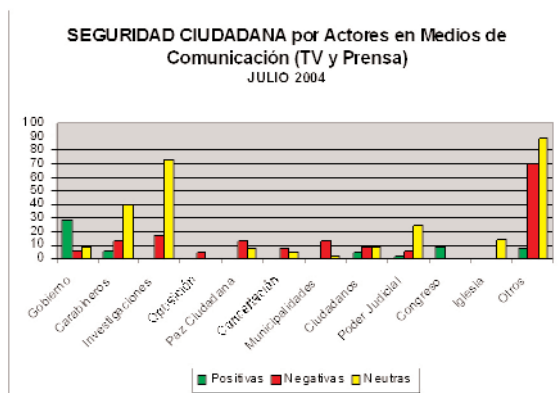
SEGURIDAD CIUDADANA en Medios de
Comunicación (TV y Prensa)
JULIO 2004



Fuente: estudio Informe Seguridad Ciudadana en los medios de comunicación" realizado por la UNIACC (Universidad de las Artes, Ciencias y Comunicaciones), Chile.

¿Qué quiere decir que la información sea "neutra"? No hay un juicio de valor sobre la información, pero existe el delito o su presunción. Que en algún momento se puede activar como problema, como situación crítica.

De acuerdo con este estudio, obviamente el actor que generaba noticias más positivas era el Gobierno, pero no aparecía como entidad a cargo de la seguridad ciudadana, esto después lo confirmamos con el seguimiento de actores, que es otro barómetro: es decir, un conjunto de personeros públicos, incluso algunos convertidos en personajes generaban noticias positivas, pero en un conjunto de noticias "no se veía" al gobierno como tal, corporativamente.



Fuente: estudio "Informe Seguridad Ciudadana en los medios de comunicación" realizado por la UNIACC (Universidad de las Artes, Ciencias y Comunicaciones), Chile.

El cuadro anterior lo confirma, lo que hay es un análisis de actores que hablan sobre seguridad ciudadana. Son actores políticos diversos. El Gobierno como entidad no destaca. Esto llevaba a que no era percibida una acción común, una política común, adecuada para enfrentar el tema. Por ejemplo, era como si en la ciudad de Santiago hubiesen llegado determinadas autoridades (alcalde, intendente) para combatir el crimen y eliminarlo. En este marco, si no estaban más, se terminaba la seguridad, de nuevo estábamos sitiados....

El Gobierno pierde carácter y fuerza corporativa al no tener acción percibida como común frente a una determinada situación. Mas si esa situación ocupa las inquietudes mayoritarias de la opinión pública.

Existía una segunda situación detectada en algunos meses: que era la Concertación es decir, la coalición que sustenta al Gobierno quien generaba más noticias negativas sobre seguridad ciudadana. Es decir, alguno de los propios parlamentarios de la coalición salía a criticar al Gobierno, ya hemos dicho que éste era un problema de preocupación en las encuestas de opinión pública y también hemos hablado de las características de fuerte impronta personal que ha adquirido la política chilena en la última década, fenómeno que ha afectado al conjunto de los partidos, incluida la derecha. Hay que decir que muchas de las críticas no tenían fundamento algu-

no y se explicaban por la cercanía de eventos electorales, sin manifestar cuestiones sustantivas.

Una excepción notable lo constituyó el Informe de la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana del Senado, Presidida por el Senador Frei Ruiz Tagle e integrada, entre otros por el Senador Núñez del Partido Socialista y el Senador Espina de Renovación Nacional. Este documento refleja un grado de profundidad y avance que incluso propicia la creación de un Ministerio del ramo.

Por otra parte, Paz Ciudadana², entidad hasta cierto punto estigmatizada por sectores afines al gobierno prácticamente tampoco generaba noticias negativas sobre el tema.

"...es necesario incorporar valor agregado con relación al producto, priorizando la perspectiva de qué es lo que interesa a las audiencias. Esto es, finalmente, la noticia."

En cuanto a los medios, el periódico El Mercurio, el canal de TV Chilevisión y radio Bío Bío eran los medios que más cobertura daban a las noticias de seguridad ciudadana y delincuencia y también las que daban una cobertura más negativa. Dado el "pluralismo" de propiedades y enfoques (*Chilevisión* aun no era propiedad de Sebastián Piñera) no se sostenía con claridad aquello de que aquí había una conspiración de alguien en alguna parte, que cada día se dedicaba a pensar cómo dar cobertura a criminales y delincuentes para molestar al Gobierno en su acción. Esto era mas bien un mito asentado en la cultura concertacionista que una realidad. Cabe decir que esto de ninguna manera es una exageración, importantes dirigentes y ministros de estado sostenían este tipo de tesis.

El enfoque de la supuesta conspiración

² Fundación Paz Ciudadana: institución de derecho privado sin fines de lucro, creada en abril de 1992 con el objetivo de contribuir a la disminución de la delincuencia a través de la colaboración técnica en la formulación de políticas, y del desarrollo y transferencia de herramientas de trabajo.

entonces no resultaba. Mas bien varios de los noticieros se ajustaban a una pauta, que era rentable desde el punto de vista del rating, simplificando funciona mas o menos así: la partida es con un crimen, con un intento de crimen o con lo que haya pasado que sea un hecho de sangre o delictual, después viene el fútbol, la política, termina con notas misceláneas o lugares de vacaciones si es verano. Son cuatro bloques, diversos especialistas señalan que el primer bloque es el más importante en la televisión y en donde la gente tiende a permanecer más tiempo.

¿Qué se decía de la acción del gobierno por parte de actores políticos? Los noticieros muestran cómo se es ineficiente la lucha contra la delincuencia (sucesivos reportajes a la población La Legua), la derecha a través de Libertad y Desarrollo señala que el gobierno culpa a los pobres (debería decir la pobreza) del aumento de la delincuencia, señala un gasto público sin resultados concretos, entre otras críticas. Estos argumentos penetraban en la opinión pública traducidos a un lenguaje más cotidiano: que las cosas están mal hechas, que el Gobierno no es capaz de aplicar mano dura, que la delincuencia "le está ganando la pelea al gobierno".

Políticas de seguridad ciudadana y noticiabilidad

Volviendo a la acción que tenía el gobierno, concluíamos que sus acciones siendo muchas y de calidad, parecen aisladas, inconexas sin concepto de guía, sin un mando único, sin estrategias centralizadas, que no parece existir coherencia ni propósitos comunes al interior, y falta que la coalición de gobierno asuma el tema con propiedad.

a. Argumentos que penetran en la opinión pública:

- ...está mal hecho;
- ...otro anuncio más;
- ...no es capaz de aplicar mano dura;
- ...el temor aumenta porque las autoridades no protegen a la ciudadanía;
- ...el dinero está mal gastado y esto afecta a la ciudadanía.

b. ¿Qué dicen de EL GOBIERNO?

- es ineficiente en su lucha contra la delincuencia;
- sus acciones son "comunicacionales";
- ha privilegiado (protegido) los derechos de los delincuentes;
- sus políticas han llevado a que la población viva con miedo;
- culpa a los pobres (la pobreza) del aumento de la delincuencia;
- alto gasto público sin resultados concretos.

Fuente: análisis de prensa e informes de LyD

A partir de este análisis absolutamente preliminar, sin embargo confirmado por un conjunto de experiencias en esta materia, se establece la falta de un plan de trabajo que responda la pregunta "¿cómo queremos que nos vean y que acciones hay que emprender para hacer esto realidad?" y "¿qué acciones de gobierno son necesarias de relevar para que sean interesantes de conocer y aprehender por la ciudadanía?"

Como ejemplo, uno podría avanzar en definiciones de este tipo

¿Cómo queremos que nos vean?

- Gobierno generando iniciativas, ejerciendo el mando y delineando lo que vamos a hacer.
- Con un lenguaje común, un sistema centralizado de vocerías con iniciativa en la agenda pública.

En un plan de este tipo, resulta necesario definir un lenguaje común y desarrollar argumentos que interpelen positivamente en la opinión pública, frente a los negativos que, en cierta medida, están instalados.

Así, por ejemplo, es necesario revertir corrientes de opinión, contrastando argumentos utilizados para atacar electoral y mediaticamente al gobierno con argumentos que den cuenta de la elaboración y permanente construcción de una política pública, en un constante esfuerzo pedagógico con la población general, yendo más allá de la mera contingencia política.

Obviamente, estos argumentos deben tener una sustentabilidad política, conceptual y programática. A modo de ejemplo:

"...otro anuncio más."

"El gobierno anuncia las medidas que responsablemente debe informar a la población."

"...no es capaz de aplicar mano dura."

"El gobierno actúa focalizadamente y sin anuncios previos."

"...el dinero está mal gastado y esto afecta a la ciudadanía".

"Los recursos que el gobierno invierte en seguridad ciudadana están destinados a la lucha integral contra la delincuencia: mejoramiento de la eficacia policial, prevención y participación ciudadana y comunitaria." (Mostrando ejemplos concretos)

A partir de un plan creemos, que sí es posible influir en la agenda mediática, o sea que si se generan acciones con sentido, acciones de interés público (noticiables), acciones que pudiesen con cuatro o cinco ideas fuerza resumir un programa, se puede interesar a los medios de comunicación sin pensar que éstos tienen una agenda predefinida donde no hay entrada.

Lo que pasa es necesario incorporar valor agregado con relación al producto, priorizando la perspectiva de qué es lo que interesa a las audiencias. Esto es, finalmente, la noticia.

Cada vez que se es proactivo como gobierno es posible revertir en una materia tan difícil como ésta. Es decir, cada vez que se ha tenido una estrategia y se ha tomado la iniciativa, junto con darse el trabajo de hacer un poco más presentable toda esta materia que es bien árida, en muchos aspectos ha resultado mejor.

Hay una nota que sacó el canal 13 en octubre de 2004, tuvo mucho impacto porque fue en medio de la campaña municipal. Fue a partir de

acciones preactivas para mostrar como se hacían mejor las cosas, respaldados con cifras, allí señalaba el periodista que las comunas que tienen mejores resultados en la prevención de la delincuencia, no son las comunas con más rejas, con más guardias, más policías, más represión, con autos con luces dando vueltas; si no que son las comunas que han llevado programas de prevención social, han llevado programas de participación comunitaria. Si bien, uno puede discutir si, efectivamente, es la participación comunitaria la que llevó a esas comunas a tener mejores resultados, el final de esa disputa simbólica es, finalmente, entre visiones de mundo, entre formas de hacer las cosas. Y si los medios son actores intervinientes, y tal como señala Colomé en su libro ya citado, "los medios generan acciones, generan, en algún grado, efectos", también es cierto que nosotros, como actores en materia de seguridad ciudadana, también podemos influir en lo que los medios realizan, por ende, en lo que sus audiencias impactadas directamente por sus realidades vayan a concluir.

SEGURIDAD PÚBLICA Y ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN: ¿ES POSIBLE UNA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN SIN POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD PÚBLICA?

Gloria Cecilia Manzotti

Licenciada en Comunicación Social, jefa de gabinete de la Intervención de la Policía de Seguridad Aeroportuaria de la Argentina

En Argentina, como en la mayoría de los países latinoamericanos, las problemáticas de seguridad que afectan a la sociedad tienen su correlato en las portadas de los principales periódicos. "Policías bajo la lupa"¹. "En Capital se denuncia un robo cada cinco minutos"²

"Roban cajas de seguridad del Nación, frente a la Casa Rosada: La mujer, antigua cliente, llegó a la Casa Central del Banco Nación -frente a la Plaza de Mayo y al edificio de la SIDE- cerca del horario de cierre. Eran pasadas las 14,15 del jueves cuando, previo acceso hasta el segundo subsuelo y acreditación de identidad, se paró frente a su cofre de seguridad acompañada por un agente del banco. El agente puso la llave testigo y la cliente la suya. Cuando la mujer se quedó sola se dio cuenta de lo que había pasado: su llave giraba loca en la cerradura... la caja de seguridad había sido violentada."

Clarín, 25/06/05

"Lo asaltaron y lo amordazaron con tanta fuerza que murió. Un hombre de 65 años fue atado de pies y manos y le taparon la boca. Falleció a los minutos por asfixia. Todavía no hay detenidos."

InfoBAE, 23/8/05

¹ Diario *Clarín*, 16 de agosto de 2005, sección Policiales.

² Diario *Clarín*, 6 de agosto de 2005, sección Policiales.

"Inseguridad en la provincia de Buenos Aires. Monte Grande: tensión y muerte en una toma de rehenes"

La Nación, 29/8/05

Los medios de comunicación establecen los principales temas o preocupaciones que marcan la agenda política, y no cabe vacilación de que la seguridad de la sociedad sea unos de ellos. Pero resultaría por demás ingenuo señalar que "la noticia" solamente es una construcción del llamado cuarto poder. Lejos de esta instancia la elaboración de esta realidad incluye a distintos actores sociales que se vinculan entre sí, entre los cuales encontramos a los medios de comunicación, el sector político, las agencias de seguridad pública y la sociedad misma.

Siempre he tenido la sensación de que los actores políticos son interceptados abruptamente por las cámaras y las grabadoras de los periodistas que intentan una entrevista en la vía pública cuando un problema ya no tiene más remedio que el de saber encontrar una buena respuesta, excusa o pretexto para no perder el cargo de la agencia estatal que se representa.

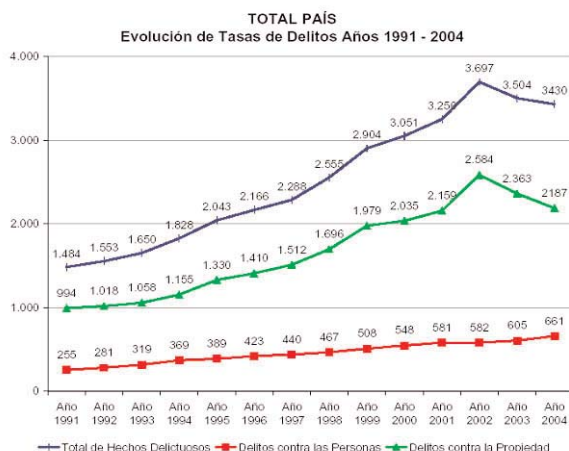
Insisto, esta realidad se construye por el vínculo entre los medios de comunicación, las agencias estatales a cargo de la seguridad, las fuerzas de seguridad pública y los actores sociales que participan de este escenario.

La seguridad pública en un país democrático supone una situación social libre de riesgos, peligros y conflictos, en cuyo marco los ciudadanos pueden gozar y ejercer sus derechos, libertades y garantías constitucionales y en la que existen políticas, iniciativas y mecanismos institucionales eficientes tendientes a prevenir, controlar y neutralizar aquellos riesgos, peligros o conflictos concretos y previsibles que lesionan derechos, libertades y garantías.

Todo ello implica necesariamente la formulación, implementación y evaluación de un conjunto de políticas y acciones integrales dirigidas a garantizar la paz pública por medio de la acción de seguridad preventiva, la conjuración de delitos, faltas y de todas aquellas situaciones que contri-

buyen a generar desorden y malestar ciudadano. Esto supone a su vez, como condición institucional necesaria e indispensable, la existencia de dependencias y organismos gubernamentales que permitan formular, desarrollar y ejecutar las políticas, estrategias y actividades de prevención, de seguridad y protección de esos derechos ciudadanos frente a eventuales interferencias arbitrarias o injustas.

En los últimos años el país ha sufrido tanto un incremento del delito como una enorme complejización de éste. Para ilustrar este aumento significativo, el siguiente gráfico muestra la evolución de las tasas de delitos entre los años 1991 y 2004.



Fuente: Dirección Nacional de Política Criminal

En el 2004, según un informe de la Dirección Nacional de Política Criminal, en el país se ha producido un total de 1.243.827 de hechos delictivos que fueron denunciados a las fuerzas de seguridad pública. Entre ellos se destacan los delitos contra la propiedad, delitos contra las personas, delitos contra la integridad sexual y el honor, delitos contra la libertad, delitos enmarcados en la ley 23.737³ y delitos contra el estado y la comunidad,

³ Ley 23.737 Régimen Penal de Estupefacientes. Publicada en el Boletín Oficial el día 11 de octubre de 1989.

entre otros. Sobre este total, se registraron 192.257 delitos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 296.977 en la Provincia de Buenos Aires. Se debe tener en cuenta que existe una cifra alta de hechos no denunciados por considerar que (i) la policía no hubiera hecho nada, (ii) la policía no hubiera podido hacer nada, (iii) se trataba de un hecho no relevante.

Cabe señalar que no solamente se incrementó la delincuencia común, sino que también creció la problemática vinculada a la criminalidad organizada. Las modalidades delictivas que se asocian a estas empresas criminales son el tráfico y comercialización de drogas, el tráfico y venta ilegal de armas, el robo, "doblaje" y desarme de automóviles, la venta ilegal de auto-partes, los robos calificados bajo las modalidades de asaltos cometidos por los denominados "piratas del asfalto" y el secuestro de personas.

A su vez, se debe sumar a este universo de problemáticas, una serie de conflictos sociales menores derivados de ciertas modalidades de delitos leves, hechos de desorden y faltas contravencionales, que no se inscriben en la delincuencia común violenta ni mucho menos en la criminalidad organizada, pero que atentan al orden público, y que se manifiestan en los espacios locales (barrios, municipios) del mapa de la seguridad pública.

En Argentina, el sistema de seguridad pública se formalizó a través de la ley de Seguridad Interior - ley 24.059⁴. Integran el mencionado andamiaje institucional: el Presidente de la Nación, los gobernadores de las provincias, el Congreso Nacional, los ministros del Interior, de Defensa y de Justicia, la Policía Federal y las policías provinciales, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina.

Es el *Ministerio del Interior* a través de la *Secretaría de Seguridad Interior*, la agencia del Estado encargada de coordinar el accionar de los cuerpos y fuerzas entre sí y con los cuerpos policiales provinciales. Asimismo, se establece la creación del *Consejo de Seguridad Interior*, que tiene como misión asesorar al ministro del Interior en la elaboración de las polí-

⁴ Publicada en el Boletín el día 17 de enero de 1992.

ticas correspondientes al ámbito de la seguridad interior, como asimismo en la elaboración de los planes y la ejecución de las acciones tendientes a garantizar un adecuado nivel de seguridad interior. Y en ese marco cuando se lo considere necesario, se constituirá un *Comité de Crisis* cuya misión será ejercer la conducción política y supervisión operacional de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales y provinciales que se encuentren empeñados en el restablecimiento de la seguridad interior en cualquier lugar del territorio nacional.

Por su parte, en la Provincia de Buenos Aires, el mantenimiento de la seguridad pública es responsabilidad primaria e indelegable del Estado Provincial, a través del Ministerio de Seguridad y de las Policías de la Provincia de Buenos Aires.

La Ley Provincial N° 12154 de Seguridad Pública, establece que la misma es materia de competencia exclusiva del Estado y su mantenimiento le corresponde al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y conforme su artículo 6º, el gobernador de la Provincia tiene a su cargo la implementación de las políticas del sistema de seguridad pública, en su carácter de jefe de la administración de la Provincia.

Cabe destacar que la ley 12.154 de Seguridad Pública establece las bases jurídicas e institucionales fundamentales del sistema provincial de seguridad pública y, además, instituye al sistema de participación comunitaria en asuntos de seguridad pública mediante la conformación de los Foros Vecinales de Seguridad, los Foros Municipales de Seguridad, los Foros Departamentales de Seguridad, y por los Defensores Municipales de la Seguridad", los que estarían integrados por aquellas organizaciones o entidades comunitarias no gubernamentales, de reconocida participación social e interesada en la seguridad pública y que actúen en cada uno de los ámbitos mencionados.

Se suma a esta norma la ley 12.155 de *Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires*, en la que se establece un nuevo sistema policial provincial que incluye (i) *la Policía de Seguridad Departamental*, (ii)

la *Policía de Investigaciones en función judicial* y (iii) la *Policía de Seguridad Vial*, a las que se definió como instituciones civiles armadas, jerarquizadas y con carácter profesional. A la *Policía de Seguridad* se le fijó como eje funcional básico la prevención de delitos y el mantenimiento de la situación de seguridad pública.

Finalmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -jurisdicción de la Policía Federal Argentina- se creó la *Guardia Urbana*, que si bien no tiene poder de policía ni sus integrantes pueden portar armas de ningún tipo, **están capacitados para convocar a quien corresponda para la resolución de conflictos que están fuera de su radio de acción.**

La guardia urbana desempeña sus actividades sobre la base de tres ejes principales de acción: a) los corredores turísticos, control de tránsito, y control de los espacios públicos. En términos generales, los agentes actuarán en la prevención, asistencia y orientación ante situaciones de riesgo y emergencia en la vía pública.

Esta breve descripción de la constitución del sistema de seguridad pública nacional y los parámetros normativos del mismo, sumado a la selección de las estructuras tanto de la Provincia de Buenos Aires como de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por ser depositarias de los mayores índices de delincuencia y modalidades de disturbios y delitos leves; nos permite profundizar sobre las características generales que revisten las instituciones que llevan adelante la tarea tanto de planificar estrategias y políticas como la de brindar seguridad a los ciudadanos.

Históricamente el sistema de seguridad se estructuró sobre la base de un conjunto de parámetros tradicionales que resultaron de un largo proceso de constitución de las instituciones policiales.

Una primer característica ubica a la problemática de seguridad pública signada por un recurrente desgobierno político, a través del cual la dirigencia política y, en particular, las autoridades gubernamentales delegaron a las agencias policiales el monopolio de la administración de la seguridad,

es decir, la seguridad configuró una esfera institucional exclusivamente controlada y gestionada por la policía sobre la base de criterios, orientaciones e instrucciones autónomas y corporativamente definidas y aplicadas sin intervención determinante de otras agencias estatales. Eso respondió, básicamente, tanto a la falta general de voluntad y/o capacidad gubernamental para ejercer la conducción del sistema, así como a la ausencia de un marco legal institucional adecuado para el diseño y formulación de políticas de programas de seguridad ciudadana, para la gestión, formulación y administración del mando operativo civil, sobre la seguridad.

Otra característica, consecuencia del desgobierno político y su impronta delegativa mencionado en el párrafo anterior, fue el autogobierno policial sobre la seguridad y el sistema policial mismo: la institución policial contó con amplios márgenes de autonomía para autogobernarse, orgánica y funcionalmente y desde allí ejercer el gobierno de la seguridad general, vale decir la organización y el funcionamiento institucional de la seguridad y de la agencia policial, siguieron parámetros definidos y mantenidos por la propia policía sin intervención de otras agencias gubernamentales y sin intervención de la sociedad misma.

Si nos detenemos en la organización y funcionamiento institucional general de las policías encontramos que se conformaron como un cuerpo institucional signando por dos características básicas, que le otorgan rasgos ciertamente centralistas. Por un lado, la concentración en un mismo cuerpo de las funciones generales de seguridad preventiva y de investigación criminal. En la institución se cumplían las actividades tanto operacionales, preventivas como de seguridad compleja, no existía distinción en la estructura orgánica funcional de las fuerzas. Y trabajaban sobre una lógica del delito ligada a una concepción de ocupación territorial, obsoleta en la actualidad dado que las modalidades delictivas revisten otras formas de manifestación. Por ello, la atención de las fuerzas de seguridad debe depositarse en las modalidades del delito, para así saber dónde, cómo y cuándo utilizar los recursos que el Estado cuenta tanto, materiales, humanos y económicos.

A la vez las policías estuvieron caracterizadas por un trazo autocon-

servativo, centralmente orientadas a reproducir la delegación gubernamental y de autogobierno policial y a preservar las instituciones policiales en forma autodefinida y auto sustentada. La prevención y la conjuración del delito, el esclarecimiento de los mismos y la identificación de los responsables configuraron objetivos secundarios, subordinados a la lógica organizacional y funcional, derivado del autogobierno policial⁵.

Se debe señalar que, paralelamente, en las instituciones policiales se estructuró -en mayor o menor medida- un sistema de autofinanciamiento ilegal proveniente de la protección, encubrimiento o participación de ciertos sectores policiales a determinadas actividades delictivas altamente rentables.

Cabe realizar la salvedad de que estas prácticas no afectaban la percepción pública sobre la seguridad, es decir, siempre que la sociedad se sintiera protegida existió el "margen aceptable" de delito por parte de las fuerzas de seguridad ligado al juego clandestino, a la prostitución y al sustento de relaciones con el poder político (léase campañas políticas). Estas prácticas, en general, no tenían su reflejo en los medios ni la columna central del programa periodístico.

Para finalizar con las aproximaciones sobre las prácticas de las fuerzas de seguridad, se debe mencionar la inexistencia de las relaciones entre la comunidad y la policía, caracterizada por la ausencia de la instancia de participación comunitaria y particularmente en el diseño, implementación y control de políticas de seguridad y en el control del desempeño policial, ello configuró, por cierto, una consecuencia visible de desgobierno político sobre la seguridad y, en particular, del auto gobierno policial⁶.

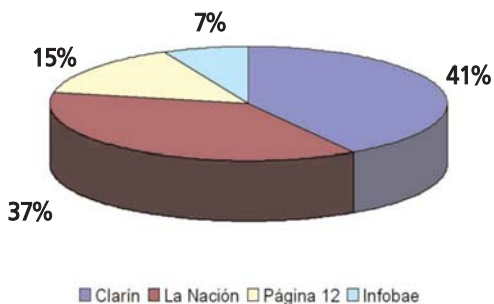
⁵ Ver Sain, Marcelo; *Seguridad, Democracia y Reforma del Sistema Policial en la Argentina*, Fondo de Cultura Económica, 2003.

⁶ Esta consideración hace referencia a formas de accionar que se han configurado en un proceso histórico. En la actualidad ya existe legislación con los intentos de proximidad entre ambos actores sociales en casi todo el territorio argentino: los Foros de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, la Guardia Urbana de la Ciudad de Buenos Aires (que si bien no tienen carácter de policía intermedia entre la sociedad y la institución armada), la existencia de policía comunitaria en municipios y localidades, las experiencias en la Provincia de Córdoba y Mendoza, entre otras.

En este sentido una estrategia integral en materia de seguridad pública debe tener como objetivo el logro de una mayor transparencia funcional de los organismos policiales frente la comunidad, la participación de la comunidad en el diseño y control de las políticas preventivas locales y en el tratamiento de las problemáticas vecinales de la seguridad, el diseño y trabajo conjunto entre la policía y las agencias estatales locales en la difusión y concreción efectiva de los diferentes programas de prevención, la elaboración de un diagnóstico adecuado de los problemas locales de seguridad y la consecuente optimización de las labores de prevención y conjuración de ilícitos; la elaboración de estrategias preventivas prioritarias conforme el conjunto de demandas vecinales; la implementación conjunta municipio-policía de campañas locales sobre prevención de la violencia, la delincuencia y de programas educativos de participación comunitaria, la reformulación de los circuitos administrativos de actuaciones iniciadas por la comunidad acorde a criterios de legalidad, celeridad, eficacia y economía de trámite y el mejoramiento de la imagen policial frente a la sociedad.

Ahora bien, en nuestro país se observa que, dentro de los medios de comunicación, los periódicos más consumidos de alcance nacional son La Nación, Clarín, Pagina 12, e InfoBAE⁷, según lo ilustran los gráficos:

Publicación de noticias sobre seguridad pública



⁷ El gráfico se ha realizado sobre un corpus de noticias seleccionados desde enero a junio de 2005, en el abordaje del mismo se pudo observar tanto que iNfo-bae es el periódico que lidera tanto en la publicación de las noticias sobre seguridad como en la valoración expresa del delincuente, del hecho, o de la actuación de las instituciones, si bien Clarín y La Nación sigan siendo los de mayor tirada.

Y dentro de las publicaciones provinciales se destacan: *El Día*, (Buenos Aires), *Hoy* (Buenos Aires), *El Diario* (Resistencia, Chaco), *La Voz del Chaco* (Resistencia, Chaco), *El Patagónico* (Comodoro Rivadavia), Los Andes (Mendoza), *Diario Uno* (Mendoza), *El Zonda* (San Juan), *La Voz del Interior* (Córdoba), *El Litoral* (Santa Fe), *Vox Populi* (Misiones), *La Trastienda* (Neuquén), *El Cordillerano* (Bariloche, Río Negro), *El Tribuno* (Salta), *El Zonda* (San Juan), *La República* (San Luis), *Rosario/12* (Rosario, Santa Fe), *La Capital* (Rosario, Santa Fe), *El Liberal* (Santiago del Estero), *Diario Abril* (Santiago del Estero), *El Sureño* (Tierra del Fuego), y *El Patagónico* (Comodoro Rivadavia).

En la programación de televisión abierta y por cable del país cabe señalar a Telefé, Canal 13, América 2, Canal 7 (estatal) y Canal 9; las emisoras de noticias como TN (Todo Noticias), América Noticias, y Crónica TV entre otros. En 1951 nace Canal 7; en 1960, Canal 9; en octubre de ese mismo año, Canal 13 y en julio de 1961, Canal 11 - actual Telefé. Si bien en el año 1954 aparece el primer telenoticioso argentino, que se emitía a la noche y presentaba un resumen de los hechos acontecidos durante la jornada por el canal del estado, es a partir de la década del 90' el momento en que los noticieros presentan un nuevo formato con información más general y policial. Aparecen los "cazadores de noticias" y las "cámaras ocultas".

Se suman al universo de los medios de comunicación las revistas de actualidad económica, social y política: *Noticias*, *Debate*, *Veintitrés*, entre otras. Como así las emisoras de radio -FM y AM - Radio América, Diez, Mitre, Radio Nacional, La Red, Cadena 100, Del Plata, por mencionar las de mayor audiencia.

Los hay de todos los sabores y colores, convivimos con los titulares de *Crónica* y su histórica música; la "rigurosa" imparcialidad y dureza de las editoriales del diario *La Nación*; adoramos tanto la indiscutible derecha de *InfoBAE* como el progresismo de *Página 12* y si *Clarín* condena o absuelve algún hecho ahí condenaremos o absolveremos. Así Argentina se nutre de información, así el país forma opinión.

Por parte de la sociedad, los cuestionamientos más relevantes en la materia surgen del crecimiento de la concentración de los medios de comunicación en empresas multimedia que administran recursos tanto de radio, como televisión y prensa escrita. Así como también la creciente dependencia de los medios de comunicación respecto de las publicidades de empresas privadas. Por su parte, las principales observaciones respecto de los medios de comunicación y la labor de los periodistas se relacionan, por un lado, con la demanda de mayores trabajos de investigación y producción previos al momento de realizar una nota, de verificar las denuncias anónimas antes de publicar o emitir, de constatar las fuentes que cita realizando un cruce de las mismas, por otro lado, se demanda el uso correcto del lenguaje y la distinción entre opiniones editoriales y la información de un hecho.

Una primera aproximación a las relaciones existentes entre los medios de comunicación y el abordaje de las cuestiones de seguridad nos lleva a colocar a los medios en el plano simbólico. No se debe perder del horizonte que los medios de comunicación se embarcan en la tarea de significar, acción que contiene al mismo tiempo dos elementos: interpretar un conjunto de hechos y acontecimientos y dotarlos de una valorización.

En nuestro país, se pueden observar dos instancias de valoración de los acontecimientos que han atravesado nuestra historia más reciente: (i) la derecha autoritaria y (ii) el progresismo.

En el marco de las apreciaciones o valoraciones realizadas por parte de lo que se ha denominado la derecha autoritaria, se encuentran dos elementos, a saber:

1. una tendencia a creer que el problema de la seguridad se resolvía con un fortalecimiento del poder discrecional de la policía, esto es, para mayor inseguridad mayores recursos, para la policía. Es frecuente encontrar en las noticias a políticos anunciando la distribución de gran cantidad de patrulleros para distribuir en una fuerza de seguridad, como un paliativo a las demandas por parte

de la sociedad sin efectividad y sostén temporal. En el marco de una estrategia integral de seguridad, los recursos materiales solamente corresponden a una herramienta para las instituciones pero de ninguna manera forman parte de una política en la materia.

2. la tendencia de que el aumento del delito se resuelve con modificaciones en las normas de derechos penal, a mayor o menor aumento del delito mayor o menor cantidad y dureza de penas aplicables. Un ejemplo de ello fueron los intentos de disminuir la edad de imputabilidad de menores como respuesta a la problemática de delito común que encuentra a adolescentes y niños como protagonistas. Discusión que ha llegado a librarse no sólo en la esfera de los medios de comunicación sino que alcanzó al Poder Legislativo, llegando al Honorable Congreso de la Nación Argentina.

Por otro lado ubicamos al progresismo, que se caracterizó en los años 90' por una explosión de participación comunitaria, con la ilusión de que con la participación ciudadana en los temas de seguridad se resolvía la problemática. Una línea del progresismo también sostuvo en su diagnóstico que el problema de la seguridad descansaba sobre la corrupción en las instituciones policiales, por lo tanto, se apuntó a un cambio en los programas de gobierno, estableciendo como prioritario el control de los asuntos internos, y las modificaciones en los planes de estudio de los policías. Aconteció que dentro de la propia esfera del progresismo en la Argentina, importantes propuestas de soluciones de ONGs resultaron incluir varios lineamientos autoritarios, es decir, aquellos mismos que intentaban contradecir.

Una de las preguntas que se encuentra detrás de este escrito hace referencia al por qué del fracaso de las noticias positivas de las instituciones policiales y de los logros políticos en la materia.

Un acercamiento a la respuesta se encuentra al observar que ambas visiones, tanto desde la visión progresista como la llamada derecha autoritaria, no contaron con una interpretación del delito.

Al respecto, se observan expresiones en los medios cuando la tendencia de vincular la problemática delictiva con la marginalidad y la pobreza se hace trizas al tener que argumentar las razones y consecuencias de un delito como el lavado de activos. A su vez, no se puede dejar de lado que el desgobierno político fue una de las causas de este escenario, ya que se han librado los asuntos de la seguridad pública a la institución policial sin contemplar que ésta sólo corresponde a un aspecto dentro de un sistema de seguridad pública.

El problema más severo que aparece es que, necesariamente, una estrategia de comunicación debe descansar sobre una política integral de seguridad pública para sostenerse. En nuestro país no existe una estrategia de seguridad pública integral, por lo tanto es difícil pensar en lograr una estrategia de comunicación.

Una vez marcadas estas distinciones o estas apreciaciones respecto de lo que ha acontecido en nuestro país, vamos a ver cómo se han manejado las distintas esferas del mundo político, el mundo de los medios de comunicación y el mundo de la policía.

Dentro de la esfera política se puede observar un exacerbado tratamiento coyuntural en los temas de seguridad pública, sin existir programación a mediano plazo y, en general, los funcionarios tienen bajo nivel de especialización. Sumado a ello, el mundo de la política policializa estos temas: frente a un problema que aparece en los medios suman recursos a la institución policial, aun cuando esto no constituya la solución al problema.

Por su parte, las instituciones policiales siempre administran la información conforme las necesidades que auguran satisfacer. Los datos estadísticos sobre el delito aumentan y se agravan al momento de solicitar mayores recursos o se disminuyen si se desea mostrar éxitos dentro de la gestión de la seguridad pública.

Finalmente los medios de comunicación son quienes tienen la misión

de mostrar, exponer, interpretar y valorar la realidad. Esta producción responde a la unión de los intereses que triunfan y llegan a ser "noticia". Y es necesario poner de relevancia que los medios crean una realidad sobre el fenómeno delictivo que incluye una construcción del delito y una sobre el delincuente, creando así estereotipos y estigmas sobre determinados sectores sociales. Se agrava la situación cuando se debe comunicar delitos tales como el lavado de activos que implica a organizaciones criminales que revisiten una mayor complejidad y mayores recursos económicos - financieros.

Un sistema institucional de seguridad pública que logre un desempeño integral en el control de las problemáticas delictivas puede lograr niveles socialmente aceptables en la prevención y conjuración de una amplia gama de las mismas. Este horizonte comprende la formulación, implementación y evaluación exitosa de políticas y estrategias en materia de seguridad pública, para lo cual, ellas deben contar con tres dimensiones básicas: A) la elaboración y actualización permanente de un estado de situación del delito y la violencia, que dé cuenta de cuatro aspectos fundamentales; a saber (i) la situación y la evolución del delito y de la violencia criminal; (ii) la situación y evolución de la criminalidad organizada; (iii) las condiciones sociales e institucionales de la criminalidad común y organizada; y (iv) la dimensión subjetiva de la seguridad referida a las percepciones y la sensación social acerca de la criminalidad y de las respuestas estatales a la misma; B) el diseño y desarrollo de una estrategia institucional asentada en dos aspectos fundamentales, esto es, (i) la elaboración de un diagnóstico institucional sobre el estado de situación organizativo y funcional de las estructuras de gobierno y conducción institucional de la seguridad ciudadana, del sistema policial y de las agencias relacionadas e intervinientes en la temática, así como también de las políticas y estrategias llevadas a cabo o en curso; y (ii) el diseño y desarrollo de los planes de reforma y modernización institucional de las estructuras de gobierno de la seguridad, del sistema policial y de las agencias relacionadas a los efectos de adecuarlas a los requerimientos de las estrategias de control del delito llevadas a cabo; y C) la formulación y ejecución de una estrategia de control delictivo basada en dos núcleos de intervención pública fundamentales, tales como (i) la elaboración y desarrollo de una estrategia

social de prevención y control de la violencia que comprometa la intervención de diferentes agencias gubernamentales -sociales, económicas, de infraestructura, educacionales, laborales, etc.- y de las organizaciones sociales vinculadas a la temática en cuestión; (ii) la formulación e implementación de una estrategia policial de prevención y control de la criminalidad -común y organizada- que sea de carácter diversificada y focalizada según las diferentes modalidades delictivas desarrolladas en el país y sus diferentes regiones y ciudades.

La estrategia de control delictivo constituye el núcleo fundamental de la política de seguridad pública y debe basarse en el estado de situación de la problemática y la violencia para así formular las estrategias institucionales para elaborar e instrumentar y lograr un control efectivo.

En primer lugar, si se alcanza este objetivo y existe en el país una política integral de seguridad los funcionarios no van a tener que enfrentarse más con los periodistas, las instituciones policiales no se encontrarán con el delito, cuando el delito ya ocurrió.

En segundo lugar, las instituciones deben contar con una estrategia de comunicación que permita a cada funcionario elegir comunicar o no comunicar, contando con la evaluación de cómo se construye la realidad que lo atañe en el escenario de los medios de comunicación, evaluando cómo aparece la institución en las publicaciones.

En general, las áreas de comunicación social se abocan, por un lado, a la optimización de la comunicación interna, la comunicación institucional, la imagen corporativa, la edición de boletines, la elaboración de las páginas web. Sin embargo, muchas veces la evaluación sobre la gestión descansa sobre las denominadas explotaciones de prensa, que consisten en una mera recolección de las apariciones de la institución en los medios de comunicación. Ahora bien, el problema que surge de esta modalidad de trabajo, es que no existe un análisis de la información.

Para ello se podría crear dentro de la estructura orgánica funcional

de comunicación social de cada institución una **Unidad de Análisis de Información de Medios de Comunicación**.

Esta Unidad sería la encargada de realizar las actividades de recolección, procesamiento, análisis, y elaboración de indicadores que muestren las modalidades de apariciones mediáticas en las que participa de algún modo la agencia (como actor de una noticia, en el marco de un artículo de opinión, o bien en el marco de una actuación de conjuración de delitos, u otros). Resulta imprescindible, primero, conocer la problemática delictiva, es decir, el estado de situación de la violencia y el delito, su evolución, modalidades delictivas, factores sociales, económicos culturales y políticos, efectos y percepción de la sociedad. Luego, es necesario contrastar estos indicadores con lo que las publicaciones reflejan. El conocimiento de estas cuestiones es lo que permitirá la planificación de la estrategia de comunicación.

Los análisis deben realizarse sobre dos elementos principales:

El delito: se debe abordar la cantidad de noticias delictivas publicadas por medio, el día de la publicación, el tipo de delitos que se publican, el lugar en el que ocurrieron los hechos, los delitos más publicados, el desempeño de los periodistas, entre otros indicadores.

La institución: la percepción de periodistas, sociedad y otras agencias del estado acerca de la institución y del desempeño de funcionarios y personal. En suma, las percepciones y sensación social existentes a cerca de la criminalidad y de las intervenciones estatales. Esta instancia permitirá conocer como se percibe la respuesta y el abordaje estatal de la violencia y el delito.

Se completa el análisis con la construcción de valores propios, la formulación propia de una evaluación que integre los tres elementos: (i) las opiniones acerca de la problemática de la seguridad y el delito, según franja etaria, género, nivel socioeconómico, lugar de residencia, y su evolución temporaria; (ii) la evaluación del desempeño y la actuación de la policía en

la prevención o conjuración de delitos así como también de los gobiernos (nacional, provincial o municipal) en la dirección del sistema de seguridad o del poder judicial en la persecución penal de las personas sospechadas de la comisión de delitos según franja etaria, género, nivel socioeconómico, lugar de residencia; y (iii) la percepción social acerca de cualquier aspecto relevante referido a las problemáticas de la seguridad pública. Esta evaluación servirá para la comparación entre los datos que surjan de las líneas de acción mencionadas con anterioridad.

Es esta Unidad la que habrá de encargarse de la planificación y fortalecimiento de las estrategias de comunicación.

Una política de seguridad pública integral permite que las agencias del Estado tengan la capacidad de administrar y conducir a las instituciones policiales para que cumplan con su misión primaria de prevenir y conjurar delitos para garantizar el ejercicio de los derechos y garantías de la sociedad, actor que también participaría activamente de los asuntos de la seguridad. Y desde esta perspectiva con la voluntad y participación de todos los actores sociales se lograrían una convivencia más armoniosa con su debido correlato en los medios de comunicación, que a su vez, tendrían un control por parte de las mismas instituciones que, sumado a las inquietudes y críticas por parte de la sociedad.