

Comunicación de las políticas públicas: la seguridad ciudadana en la agenda

Elisabet Gerber*

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

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, así como la lectura atenta y sugerencias realizadas por Yesko Quiroga y Jaime Ensignia, de la Fundación Friedrich Ebert en Chile.

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). 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

***Argentina, colaboradora de la Fundación Friedrich Ebert en Chile, ex asesora de la División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior de Chile**

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 (Sansfaçon: 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 enfoque 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:

- I.- el progresismo frente a la seguridad ciudadana;
- II.- características de la cobertura de las noticias «policiales»;
- III.- propuestas para el diseño de una estrategia comunicacional.

I. 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 centro-izquierda 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 gru-

pos 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 «noticiales») 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 derechos 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 values*¹, componente esencial de la noticiabilidad² (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 «noticiales» 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

¹ *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.*)

² 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.*)

³ 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)

prevención. Y además, hacerlo en forma atractiva, clara y brevísima, según el medio del que se trate.

II. 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 influyen-, 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).

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 delictivos³.

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 inten-

tar. 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 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.

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 cobertu-

ra negativa, eran el periódico El Mercurio, el canal de TV Chile Visión y la radio Bío Bío⁴. 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 de calidad. Armar una nota a partir de entrevistas banales a la víctima de algún robo, o a sus allegados y alguna autoridad⁵, no requiere un gran esfuerzo, ni de 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 debería 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:

⁴Es 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.

⁵Según 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)

- 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» televi-siva 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 (Sansfaçon: 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 delito⁶. 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

⁶ 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.

temas de inseguridad. Sucede que, evidentemente, 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, equivaldría a intentar tapar el sol con un dedo. Sucede que aun no pierde vigencia aquello de «*if it bleeds, it leads*⁷».

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.

III. 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.

⁷ «If it bleeds, it leads»: la traducción literal equivaldría a «si sangra, lidera», en sentido de: si hay sangre, será titular, encabezará las noticias.

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 si-

guientes elementos básicos: objetivos; públicos; mensajes; acciones / canales.

1. 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 (cómo 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 ciudadana⁸;

⁸ 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.

- 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:

- 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.

2. 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 oposición?)
- 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.

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).

3. 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).

⁹Aunque 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.

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 ciudadana¹⁰;
- gacetillas, «minutas» sobre temas neurálgicos vinculados directa o indirectamente a la seguridad

ciudadana. Nos referimos a síntesis accesibles, acompañadas de algunas «ideas fuerza» para transmitir 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.

¹⁰ 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).

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 mención, institución y voceros asociados a la noticia) y crear algunas para evaluar el logro de objetivos de la estrategia de comunicación que permita eventuales ajustes. Así por ejemplo, contrastar el tratamiento que se da al tema en los principales reportajes, editoriales o columnas con el enfoque propuesto por el Gobierno, permitiría identificar en dónde están los principales desfases y desarrollar líneas de trabajo en consecuencia. Otro ejemplo sería identificar quiénes son los principales referentes en las noticias sobre seguridad ciudadana, lo que permitiría actuar puntual y focalizadamente con ellos.

Por último, cabe subrayar que la relevancia que otorgamos aquí a la planificación de la estrategia comunicacional y su seguimiento y ajuste sistemático no pretende disminuir la importancia del talento ni del «olfato» en materia de comunicación política, condiciones necesarias -pero no suficientes- 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 Construcción de las noticias sobre seguridad Ciudadana en prensa escrita y televisión. ¿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 interncional «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.

Sansfaçon, 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.