

Título:

Prensa y seguridad ciudadana: el caso de las elecciones municipales de 2006 en Lima

Fecha de recepción: junio de 2008

Fecha de aceptación y versión final:

Fabiola Torres López¹

Resumen:

La inseguridad fue el tema central de las últimas elecciones municipales en la ciudad de Lima. La importancia que adquirió como asunto de discusión en la campaña estuvo relacionada con el protagonismo y frecuencia que adquirieron los tópicos vinculados a la criminalidad en los medios de comunicación meses antes de la etapa electoral. Sin embargo, una revisión de la cobertura de los diarios de referencia de Lima (Peru.21, La República, Ojo y El Comercio) refleja que primó en las noticias un enfoque policiaco de la seguridad ciudadana, en el que no se considera a las autoridades municipales como actores decisivos para enfrentar a la delincuencia. Este enfoque coincide con la posición adoptada por el alcalde que resultó reelecto en los comicios. En una segunda parte se discutirá propuestas para un tratamiento periodístico más plural de la seguridad ciudadana a partir de la experiencia de El Comercio.

Palabras clave: seguridad ciudadana, elecciones municipales, alcaldes, periodismo, enfoque noticioso, agenda setting, framing

1.- Lima, ciudad del miedo

En las encuestas de los últimos cinco años, Lima se expresa como una ciudad asustada². Si en las décadas de los ochenta y noventa el miedo estaba relacionado a la violencia terrorista, la delincuencia común es hoy la principal preocupación de siete de cada diez limeños. Ese temor permanente ha generado cambios en la capital: transformaciones en el urbanismo (se han cercado viviendas, enrejado la mayoría de calles y parques públicos como medida de protección); en la interacción social (distritos que se dividen con una malla metálica para reducir su contacto por percibirse más o menos seguros que otros) y en el comportamiento de la población (linchamientos públicos de ladrones en las zonas marginales).

A menudo las autoridades políticas y la policía afirman que la percepción de la inseguridad en Lima no tiene correlato con los datos reales del delito. Sin embargo, las fuentes principales para medir la realidad delictiva son aun bastante débiles: las

¹ Periodista del diario El Comercio de Lima, Perú; Trabaja para la sección Lima del periódico desde donde se cubren los temas de seguridad ciudadana. Ha trabajado anteriormente en el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC). Correo fatorres@comercio.com.pe

² El estudio Percepción, Victimización, respuesta de la sociedad y actuación del Estado de Carlos Basombrío, investigador del Instituto de Defensa Legal (IDL), muestra las tendencias de opinión pública en Lima Metropolitana 2001-2005. Aunque con ligeras fluctuaciones, la respuesta es ratificada a lo largo del tiempo: siete de cada diez limeños cree que la violencia delictiva está aumentando. En las últimas encuestas de Ipsos, Apoyo, encargadas por El Comercio, el 81% de limeños señala que el principal problema de Lima es la delincuencia.

estadísticas policiales de ocurrencias de delitos y faltas no se sistematizan en el tiempo, el Ministerio del Interior ha hecho solo una encuesta nacional de victimización el 2005, cuyo principal aporte ha sido detectar que ocho de cada diez víctimas de un robo y asalto no denuncian el hecho. La razón para no denunciar es “que las autoridades no hacen nada”, lo que reafirma lo escrito por Susana Rotker cuando señala que “la sensación de desvalimiento se ve agravada por la impunidad en los crímenes que no se reportan”.³

En comparación con los niveles de violencia con otras ciudades de América Latina, Lima se ubica dentro del promedio: ocurren 28 homicidios por cada 100.000 habitantes⁴. Según la Policía Nacional del Perú, la tasa de delitos denunciados disminuyó en 25% en seis años (1999-2005), es decir, de 187.200 a 152.200 denuncias, de las cuales el 70% es por robos en las calles. Sin embargo, este no es necesariamente un indicador de que ocurrieron menos delitos en la ciudad, sino que puede reflejar también la falta de cultura de denuncia de los limeños.

Lo cierto es que la imagen que un ciudadano puede componerse sobre la seguridad del lugar donde vive depende, en primer lugar, de su propia experiencia como víctima o de la de sus allegados. Esta experiencia es reforzada con las noticias que difunden los medios de comunicación, que se convierten en una fuente importante de referencia para las personas.

2.- La seguridad ciudadana en las elecciones municipales

En las elecciones municipales de 2006, la inseguridad en la capital fue el tema principal de la discusión pública y el arma de campaña de los candidatos a la alcaldía de Lima. Los partidos y agrupaciones políticas buscaron sintonizar y adaptarse a esa necesidad existente que los limeños expresaron en las encuestas. El Partido Aprista Peruano (PAP) postuló a Benedicto Jiménez, policía en retiro y artífice de la captura del cabecilla de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán; Somos Perú a Gino Costa, ex ministro del Interior e investigador en temas de seguridad; y el pastor evangélico Humberto Lay, líder y candidato de Restauración Nacional, buscó la asesoría de un oficial del Ejército en retiro.

Quizá, como en ningún otro capítulo de la historia de las campañas municipales⁵, cuya agenda siempre estuvo dominada por los problemas del transporte público y el comercio ambulante, los candidatos que buscaban suceder a Luis Castañeda Lossio insistieron en la seguridad ciudadana como rol de los alcaldes⁶.

A contracorriente, Castañeda, el alcalde-candidato que fue reelecto con un amplio margen de apoyo, se mantuvo ausente de la campaña y en sus programadas intervenciones mediáticas o en las declaraciones de sus voceros políticos su estrategia

³ Rotker, Susana, 2000, Ciudadanías del miedo. Nueva Sociedad, Caracas. 249 pp.

⁴ Banco Interamericano de Desarrollo 1999-2003 con cifras actualizadas para el PNUD

⁵ Aunque en los comicios del 2002 Alberto Andrade, entonces alcalde de Lima y candidato a la reelección, tenía un especial interés en los temas de seguridad ciudadana y promovía la municipalización de la Policía, ni las encuestas de opinión ni los candidatos rivales contribuyeron a instalar en dicha campaña la seguridad ciudadana como asunto prioritario del próximo alcalde de Lima.

⁶ Los roles y competencias están formalmente definidos. Por mandato constitucional la Policía Nacional es la encargada de cautelar el patrimonio público y privado, así como de abocarse a labores de prevención, investigación y combate a la delincuencia. Mientras que la Ley Orgánica de las Municipalidades estipula las competencias que debe desarrollar un municipio para hacerle frente a la delincuencia. Una ley que conjuga estos postulados es la Ley 279933 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana que busca articular el esfuerzo del Estado en su conjunto con los diferentes estamentos involucrados en tareas de seguridad. El alcalde de Lima preside el Comité Provincial de Seguridad Ciudadana desde donde coordina con la policía, los sectores justicia, educación, salud y representantes de la sociedad civil un plan integral de seguridad ciudadana para su jurisdicción.

fue excluir o subestimar la responsabilidad del alcalde de Lima en la seguridad ciudadana.⁷

3.- La seguridad ciudadana o el problema de la inseguridad en la prensa

Desde la teoría Agenda Setting se ha indicado que la percepción de los asuntos sociales está condicionada, en gran parte, por la contribución de los medios de comunicación. En los estudios desarrollados desde esta perspectiva teórica se ha observado que un mayor énfasis mediático sobre un determinado tema o asunto social tiende a provocar en la opinión pública una mayor preocupación sobre ese tema. Las personas se ven afectadas por la agenda de los medios porque aprenden a otorgar importancia a las noticias a partir de que éstas se encuentren situadas en lugares destacados dentro de un diario o en un informativo televisivo se les conceda mucho espacio o tiempo. Este enfoque teórico nos permite afirmar que la importancia que le atribuye el periodismo a la seguridad ciudadana o al problema de la inseguridad está relacionada con la percepción pública sobre el mismo.

Hicimos una investigación de carácter exploratorio que incluyó a los diarios El Comercio, Perú.²¹, La República y Ojo para conocer la cantidad de noticias publicadas relacionadas específicamente con el problema de la inseguridad entre enero y setiembre de 2006 (los meses previos a las elecciones municipales) y analizamos su contenido centrándonos solo en las variables tema y actores de la noticia. Buscamos una tendencia en el enfoque de la seguridad ciudadana de la prensa reflejado en sus noticias⁸. Evidentemente, por las limitaciones de la muestra, los resultados son aún pistas provisionales para un estudio mucho más detenido.

La existencia de secciones policiales en los diarios La República y Ojo, exclusivamente dedicadas a la noticia sobre el crimen, fue un primer indicador de la relevancia y constancia que le dedican estos periódicos al tema de la inseguridad. En el caso de los diarios El Comercio y Perú.²¹ estas noticias aparecen generalmente en sus secciones de temas urbanos, denominadas Lima y Ciudad, respectivamente. Asimismo, las notas sobre políticas de seguridad suelen compartirlas también en sus secciones Política cuando su promotor es el gobierno central. De igual forma ocurre con Ojo y La República.

En el período de la muestra encontramos un total de 1.071 noticias relacionadas con la seguridad ciudadana o el problema de la inseguridad⁹. Evidentemente, en los dos diarios con secciones policiales la frecuencia de estas noticias fue diaria. Mientras tanto, en El Comercio y Perú.²¹ estas noticias no tuvieron frecuencia diaria. Sin embargo, más allá de la cantidad, el énfasis y relevancia que le dan al tema de la inseguridad se evidenció en los espacios de las notas. Ello se evidenció, por ejemplo, con la cobertura que los cuatro periódicos hicieron sobre los secuestros de doce personas ocurridos entre enero y abril de 2006¹⁰.

⁷ Marco Parra, teniente alcalde de Lima, resumió de esta manera la posición de Unidad Nacional, la alianza política que lidera Castañeda: “¿Usted se imagina a un alcalde tratando de capturar a una banda de secuestradores con sus serenos que no tienen la facultad de detener? Y eso por una razón muy sencilla, porque la seguridad ciudadana está a cargo del gobierno central y de la Policía. Los gobiernos locales lo que hacen es colaborar, fortalecer, ayudar y por supuesto tratar de empujar la lucha contra la delincuencia.

⁸ Las secciones o páginas editoriales están fuera de la muestra.

⁹ En la muestra no están incluidas las noticias que aparecen en las secciones “Breves” de los cuatro diarios. Hacemos esta aclaración porque la cantidad de noticias aparecidas en ese período pudo haber sido mayor al número contado para este análisis.

¹⁰ El Comercio abrió su edición del 25 de abril de 2006 con la noticia de que solo en cuatro meses doce personas ya habían sido víctimas de secuestradores. “A pesar de que la policía lo niega, sí existe una ola de secuestros que azota la capital”, advertía el diario. Las informaciones de los cuatro periódicos, que

Los resultados globales muestran que el homicidio común (30%) y los robos (29%) aparecen como temas centrales de la inseguridad. Le siguen las políticas de seguridad (15%), las violaciones sexuales (7%), los secuestros (5%) y otros delitos (14%).

Cabe destacar que en resultados individuales por periódico, El Comercio otorga mayor importancia a las noticias sobre políticas de seguridad, principalmente, por la amplitud del espacio que les dedica en comparación con el resto de diarios de la muestra.

Los diarios Ojo y La República suelen destacar más los sucesos delictivos e incluso los colocan en sus portadas con más frecuencia a diferencia de El Comercio y Peru.21. Los sucesos delictivos son cubiertos por los cuatro periódicos básicamente desde la fuente policial. En estas noticias se prioriza la descripción de los hechos sobre el análisis.

En la muestra encontramos 161 notas publicadas que consideramos como políticas de seguridad. Los temas fueron variados, pero prevalecieron los mencionados en este orden: la demanda de incrementar el patrullaje policial en las calles de Lima para reducir la delincuencia; el incremento de las penas para combatir los delitos, las inversiones que realizan las municipalidades en sus servicios de serenazgo¹¹, la necesidad de que la policía y los serenos trabajen en forma coordinada y otros.

Observamos que hay una tendencia de enfocar la seguridad ciudadana desde la persecución y sanción del delito en las noticias¹².

En cuanto a los actores de la noticia, la Policía y el Gobierno Central aparecen como los principales promotores de las políticas de seguridad. Sin embargo, hallamos que El Comercio es el diario que tiene más presente en su agenda informativa las acciones municipales en seguridad ciudadana. En general, la aparición en las noticias de las municipalidades se circunscribe a cuando se habla de los servicios de serenazgo.

Encontramos que el alcalde de Lima o la Municipalidad de Lima casi no apareció en la cobertura sobre seguridad ciudadana de estos meses. Más protagonismo tienen los alcaldes distritales que el alcalde de Lima en las noticias relacionadas a la seguridad ciudadana. La mención de la Municipalidad de Lima se limita a cuando se habla de la inseguridad en Centro Histórico de Lima.

Hay que indicar que también está ausente la sociedad civil en las políticas de seguridad presentadas por los cuatro periódicos. Los ciudadanos aparecen más como víctimas o testigos de hechos delictivos.

4.- Enfoque noticioso que excluye la función del alcalde en la seguridad

La teoría del framing o del encuadre noticioso plantea que los medios de comunicación seleccionan algunos de los aspectos de una realidad percibida y hacen

comenzaron con la advertencia de la liberación de prontuariados secuestradores y prosiguieron con la cobertura del secuestro de doce personas, generaron la reestructuración de la División de la Policía Antisecuestros y el incremento de su presupuesto para atacar el problema.

¹¹ El serenazgo, un cuerpo de seguridad que depende de las municipalidades, nació en la década de los 80 como un programa de apoyo en el distrito de San Isidro para vigilar las calles. La policía estaba concentrada en impedir que los terroristas asolaran la capital. En dos décadas este servicio se popularizó a tal punto que hay 42 municipalidades de Lima con cuerpos de serenazgo. En el 2005 se estimaba que había 5.000 serenos en Lima y Callao.

¹² Los titulares de estas noticias nos muestran el énfasis puesto en la sanción: Endurecen penas y quitan beneficios penitenciarios a los secuestradores (El Comercio/19/05/2006/ Página A08/ Sección Lima); Piden aumentar penas para quienes roben a turistas (La República 05/09/2006/ Sección Sociedad); Darán cárcel efectiva a ladrones que atenten contra los servicios públicos (Perú.21/ 23/07/2006/Sección Ciudad)

que aparezcan con mayor frecuencia en un texto, de modo que se promueva una particular definición del problema, una interpretación de sus causas, una evaluación moral y las recomendaciones para el tratamiento del tema descrito.¹³

Aunque la muestra se basa solo en las variables tema y actores de las noticias, dejando de lado otros aspectos como el discurso narrativo, el género periodístico, las fuentes y el acompañamiento de imágenes, los hallazgos nos dan pistas de una tendencia en el enfoque de la cobertura de las noticias sobre seguridad ciudadana en los periódicos de Lima.

La seguridad ciudadana no se circunscribe a la acción delincencial y persecución del delito, sino que implica un enfoque más integral para alcanzar la convivencia pacífica en una sociedad, pero encontramos que los periódicos publican más noticias en las que prevalece la denuncia y persecución del delito. Pareciera que en las páginas de los diarios la seguridad ciudadana no es un asunto que tiene que ver con la prevención del delito o que, por ejemplo, puede estar vinculada con la mejora de la iluminación pública, los espacios de recreación, el fortalecimiento de la unidad familiar o la erradicación del consumo de alcohol y drogas. Este enfoque noticioso tampoco considera a las autoridades municipales como actores decisivos para enfrentar a la delincuencia o lograr la convivencia ciudadana.

Creemos que esta mirada mediática, excluyente del alcalde de Lima como actor decisivo para combatir el problema de la inseguridad, influye en la visión que la población tiene sobre la vinculación del alcalde con la responsabilidad de la seguridad ciudadana.

Si bien la seguridad ciudadana y del transporte público fueron mencionados como los principales problemas de Lima en las encuestas de opinión y figuraron como centrales en la discusión de las elecciones municipales 2006 en Lima, resultó paradójico que los limeños no le atribuyan al municipio provincial la responsabilidad principal de solucionarlos.

En una encuesta del Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), realizada en Lima Metropolitana entre los días 20 y 22 de octubre de 2005, el 31% de limeños menciona como principal institución responsable de la seguridad ciudadana al Gobierno Central o el Ministerio del Interior, el 26% se la atribuye a los municipios distritales, mientras que solo un 12% hace lo propio con el municipio provincial¹⁴.

Tal vez estos resultados son un indicador de una persistente cultura centralista que ve en el gobierno central la principal instancia hacia la cual plantear reclamos y exigir soluciones. Ahora, no es verdad que la Municipalidad de Lima carezca de participación y responsabilidades en la seguridad ciudadana. La tiene y debe trabajar en coordinación con la Policía, la ciudadanía organizada, la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial, de acuerdo con la Ley 27933 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Otro indicador sintomático y aparentemente contradictorio en las encuestas es la alta aprobación de los limeños a la gestión del alcalde Luis Castañeda pese a que perciben que Lima es una ciudad cada vez más insegura. En julio de 2006, en una encuesta del Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, el 79.9% de limeños

¹³ Entman, R. (1993). Framing: toward a clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43 (4), 51-58.

¹⁴ Así también el 42% de los entrevistados cree que los problemas del transporte público en Lima son responsabilidad del gobierno central, en contraste con un 20% que le asigna esa responsabilidad a la municipalidad provincial.

aprobaba la gestión del alcalde de Lima y, al mismo tiempo, más de la mitad señalaba que el principal problema de la capital era la delincuencia.¹⁵

Susana Villarán, educadora y consultora independiente en seguridad ciudadana, sostiene que la ciudadanía aprueba la gestión municipal sin tener un conocimiento cabal de cuáles son las funciones que competen realmente a un alcalde de Lima. "La gente piensa que (los alcaldes) están para construir parques y arreglar pistas pero no saben – por ejemplo– que el alcalde de Lima es miembro del Concejo Provincial de Seguridad Ciudadana y como tal no ha hecho mucho por combatir la delincuencia en la capital", afirma.

Hay diversos factores que los analistas políticos y publicistas¹⁶ mencionan para analizar el triunfo de Castañeda en los comicios municipales de 2006, pero entre los elementos que sustentan este artículo encontramos que fue precisamente el candidato que se alejó de la responsabilidad de la seguridad ciudadana quien ganó las elecciones.

5.- ¿Un enfoque noticioso más plural es posible?

Desde hace aproximadamente siete años, la sociedad civil organizada promueve una corriente progresista del enfoque de la seguridad ciudadana en el país. Además, el 2003 se instauró un ordenamiento legal (Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana) que impulsa un paradigma en donde se piense la seguridad como un bien común que involucra no solo a la policía, sino a las municipalidades y los ciudadanos e incluye a otros servicios del Estado como la educación, el empleo y la salud.

No obstante, este concepto de seguridad ciudadana es aún diferente al que parece instalado en la prensa. En los cuatro periódicos de la muestra, aunque con distintos matices, encontramos que prevalece aún el enfoque tradicional que toma puntual y aisladamente los sucesos de inseguridad. La mayoría de noticias son los problemas de inseguridad y no los temas de la seguridad ciudadana. Además, pareciera de acuerdo con las noticias, que la policía es la única que está en condiciones de enfrentar la seguridad ciudadana o el problema de la inseguridad.

Si bien la coyuntura impone a los periodistas y sus medios ritmos de trabajo en los que se torna extremadamente difícil detenerse e ir más allá de las exigencias de corto plazo, un desafío de los medios pasa por empezar a incluir en su agenda la prevención como componente esencial de la seguridad ciudadana. Precisamente, desde esta perspectiva tienen mayor competencia los gobiernos locales y los ciudadanos.

Las cuestiones de ornato, como la iluminación de las calles y la recuperación de espacios públicos están relacionadas a la seguridad, así como los programas de reinserción escolar o empleo juvenil, pero pocas veces los medios los presenten de esta manera. Si tuvieran este enfoque se podrían ampliar las fuentes de las noticias y las respuestas que tienen que dársele a un asunto multisectorial como la seguridad ciudadana.

¹⁵ En la última encuesta sobre Percepción de la Seguridad Ciudadana, encargada por el Instituto de Defensa Legal el 2007, el 70% de limeños aprueba la gestión del alcalde de Lima en seguridad ciudadana aún cuando seis de cada diez encuestados cree que la violencia delincriminal está aumentando.

¹⁶ Agotamiento del electorado por una reciente elección general, apatía y poca incertidumbre (el alcalde Castañeda tenía 40 puntos de ventaja sobre el resto de candidatos) sobre son factores que eclipsaron la campaña municipal en la provincia de Lima, según Fernando Tuesta Soldevilla, director del Grupo de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Luis Benavente, director del Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, señaló que la campaña electoral en la provincia de Lima de 2006 fue una de las más estables de los últimos tiempos. "Este clima ha contrastado con las convulsiones y controversias con que normalmente los peruanos elegimos a nuestras autoridades", dijo.

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" las reuniones de los comités de seguridad ciudadana, instancias en las que deben coordinar los alcaldes, los comisarios y los vecinos de cada distrito para diseñar los planes de seguridad ciudadana de su jurisdicción.

Es cierto también que desde el Estado hay pocos avances para pasar del papel a la realidad una clara política integral de seguridad ciudadana, pero apostamos porque los medios de comunicación a través de las noticias que difunden colaboren a ampliar el enfoque de la seguridad ciudadana antes de ratificar solo mensajes efectistas, sintetizados en slogans del tipo "mano dura, tolerancia cero", que cada cierto tiempo aparecen.

6.- El Comercio y la seguridad ciudadana en las elecciones municipales

A diferencia de las elecciones generales, los comicios municipales en el Perú no suelen generar tanto interés en los medios de comunicación ni en los ciudadanos. Pese a que se eligen más de un millar de alcaldes y concejales, las autoridades más cercanas que tienen responsabilidad sobre las necesidades cotidianas de las personas (la seguridad ciudadana, la limpieza pública y el transporte público), la cobertura mediática es reducida y, muchas veces se desarrolla solo unas semanas antes al día de la votación¹⁷. El 2006 coincidieron las convocatorias a elecciones generales y municipales. Mientras que la primera se realizó el 9 abril de 2006 y tuvo una segunda vuelta el 4 de junio, los comicios municipales y regionales se dieron el 19 de noviembre.

¿Podía la seguridad ciudadana, el tema de máxima preocupación de los limeños, definir el resultado de las elecciones municipales? Los candidatos a la alcaldía de Lima intentaron hacer de la inseguridad su arma de campaña, pero en muchos casos, más allá de una estrategia de marketing político¹⁸, se quedaron en el diagnóstico o en la crítica sin propuesta.

¿Con una agenda mediática en la que prevalece el enfoque policiaco para enfrentar el crimen, podía 'municipalizarse' la discusión de la seguridad ciudadana?

El Comercio hizo un esfuerzo por llevar la seguridad ciudadana a la agenda municipal de Lima¹⁹ en tanto existía una demanda fundada por mayores niveles de seguridad de parte de los ciudadanos que no podían dejar de lado o mirar de costado las nuevas autoridades edilicias. Una investigación desarrollada en Lima Metropolitana y el Callao por el Instituto de Defensa Legal el 2005 contenía elocuentes datos. A la pregunta: ¿Quién debe encargarse de combatir la delincuencia?

El 7,3% señaló que es tarea de las municipalidades con su propia policía y el 21,2 % que esta labor es potestad del Ministerio del Interior con una sola policía. Mientras que un abrumador 67,8% consideró que deben cooperar y coordinar cada uno en lo suyo. Solo un 3,7 % no respondió a la pregunta. La población tiene la certeza de

¹⁷ El sociólogo Fernando Tuesta Soldevilla, ex jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), sostiene que esto ocurre porque el electorado percibe que en las elecciones municipales no se discuten los grandes temas de la política, por lo tanto, las implicancias en las decisiones son menores.

¹⁸ La campaña de Benedicto Jiménez, el candidato del APRA, se basó en impulsar su figura como el "Sheriff" que Lima necesita.

¹⁹ Ya en su cobertura de las elecciones generales había instalado en su agenda informativa tres temas para la seguridad ciudadana que demandaron la atención de los candidatos a la presidencia de la República: la reforma policial, del Poder Judicial y del sistema penitenciario del país.

que solo la cooperación y la estrategia conjunta permitirán nuevos enfoques y mejores resultados²⁰.

En la campaña electoral Gabriel Prado, investigador en temas de seguridad ciudadana, advertía que algunos candidatos sobreestimaban el papel de la municipalidad y otros subestimaban su competencia frente a la lucha contra la delincuencia. “Todos repiten más o menos lo mismo, pero ninguno dice cómo enfrentará el tema de la seguridad ciudadana, qué hará para acabar con la inseguridad en las calles y cómo integrará el trabajo que le toca hacer al municipio con las obligaciones de otras instituciones como la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial”, señaló.

¿Dónde descansaba el trabajo municipal en la seguridad ciudadana? **El Comercio**, apoyado en una agenda propia elaborada sobre la base de audiencias vecinales, mesas redondas con especialistas y encuestas de opinión encargadas a la encuestadora Ipsos, Apoyo, planteó en la campaña electoral municipal de Lima los siguientes temas para la discusión pública:

- **La profesionalización de los serenos y la unificación de sus criterios de trabajo.** A través de sus servicios de serenazgo, las municipalidades han asumido parte del peso de la seguridad ciudadana en sus jurisdicciones. Los serenos no tienen facultad de detener ni de usar armas. Su labor es, principalmente, el patrullaje preventivo. Sin embargo, existe la necesidad de reglamentar y estandarizar el grado de preparación de los serenos, su indumentaria y su intercomunicación para hacer más eficiente su labor.
- **Acabar con el divorcio entre la policía y las municipalidades.** Se evidencia un divorcio entre la policía y las municipalidades en las acciones de seguridad ciudadana pese a que ambas desempeñan su gestión en un mismo territorio²¹. El escenario de articulación de planes y acciones deben ser los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana, que son presididos por los alcaldes, pero integrados por los comisarios y las juntas vecinales.
- **El alcalde de Lima tiene un rol en la seguridad ciudadana.** Comparte esta responsabilidad con la Policía y los administradores de justicia. El alcalde asume un liderazgo político y puede facilitar la coordinación interinstitucional de las políticas públicas de seguridad. La experiencia de Bogotá es una muestra de ello.
- **Recuperación de espacios públicos.** El ordenamiento de las ciudades está íntimamente ligado con la seguridad ciudadana. Un desarrollo armónico de la ciudad puede reducir de manera considerable las posibilidades de ser víctima de algún delito. La iluminación de las calles, el cercado de terrenos baldíos, la recuperación de calles y plazas para uso público son solo algunas de las acciones necesarias de prevención.

²⁰ Estos resultados aparecen en el estudio *Percepciones, Victimización, Respuesta de la Sociedad y Actuación del Estado. Evaluación de las tendencias de opinión pública de Lima Metropolitana 2001-2005*, elaborado por Carlos Basombrío Iglesias para el Instituto de Defensa Legal.

²¹ La policía tiene presencia en cada distrito a través de sus comisarías, la organización policial más cercana al ciudadano.

- **Ordenamiento del transporte y el comercio ambulatorio.** El caos en el transporte público tiene directa incidencia en la percepción de inseguridad. Los paraderos son escenarios ideales para los robos y arrebatos. Del mismo modo, el comercio ambulatorio desordenado no solo genera malestar y congestión sino propicia el delito menor.
- **Participación vecinal.** Los vecinos reclaman protección, pero a la vez ellos deben ser incorporados en la labor de apoyo a la seguridad ciudadana.

a) ¿De qué manera se cubrieron?

En las elecciones municipales de 2006, El Comercio organizó su cobertura en un programa que denominó “Elecciones Municipales, Usted Participa”. La sección Lima, la página del periódico encargada de los hechos noticiosos que ocurren en la capital peruana, informó sobre los comicios municipales. Esto representó una diferencia respecto del abordaje noticioso de las elecciones municipales de otros periódicos que publicaron sus noticias de esta campaña en sus páginas políticas. Mientras los periodistas de la sección Lima se encargaron de los contenidos de la edición impresa, el Área de Relaciones Comunitarias asumió la organización de las audiencias vecinales y las mesas redondas integradas por especialistas y candidatos.²².

Un tema actual en la prensa es la exploración de cómo conseguir la participación de los ciudadanos los asuntos que les preocupan. Los periódicos están experimentando con más cartas en línea de los lectores a los editores, blogs personales y locales, foros en línea y diversas formas de contenido originado por ciudadanos. El Comercio lo hace a través de audiencias vecinales y regionales que organiza para facilitar canales de comunicación no solo entre el periódico y los ciudadanos, sino también entre las autoridades y los ciudadanos. Esta labor está en manos de su área de Relaciones Comunitarias, creada hace seis años²³.

“Elecciones Municipales, Usted Participa” se inició la primera semana de agosto de 2006 con la publicación de reportajes sobre cada uno de los principales problemas de

²² A partir de los resultados de estas audiencias y mesas redondas se generaron contenidos informativos que fueron publicados en la edición impresa de El Comercio. Asimismo, las mesas redondas fueron transmitidas por un canal de cable.

²³ Francisco Miró Quesada Rada, editor de Relaciones Comunitarias de El Comercio, recuerda que el 2002 un grupo de editores y el director periodístico del Diario, Alejandro Miró Quesada Cisneros, se reunieron para analizar la agenda municipal. Surgió así la idea de convocar a audiencias vecinales con la finalidad de que los vecinos pudieran opinar sobre los problemas de sus distritos y plantear alternativas de solución a los alcaldes y regidores. La intención era que las autoridades locales escucharan la voz de los vecinos, pero también que los alcaldes rindieran cuentas sobre su gestión. La primera audiencia vecinal se realizó en Jesús María, en el auditorio de la Universidad Alas Peruanas, el 16 de agosto del 2002. Un antecedente importante que generó la preocupación del Diario por facilitar mejores espacios de comunicación entre las autoridades y la ciudadanía fue el conflicto por el levantamiento del pueblo de Arequipa contra la privatización de las empresas Egasa y Egesur. Una de las razones que motivaron este levantamiento violento fue la falta de diálogo entre las autoridades y el pueblo. Las audiencias de El Comercio apuntan a generar un amplio espacio para la libertad de expresión de los participantes, llegar a los lectores no solo con información, sino propiciar la discusión pública de temas de su interés y crear contenidos a partir de ellos. Las conclusiones de cada audiencia se publican en la edición impresa del Diario y muchas veces las inquietudes expresadas por los participantes se convierten en temas de investigación de los periodistas. El Comercio ha reconocido que existe una constante y permanente demanda de participación ciudadana que no puede quedar flotando en el espacio sin ninguna articulación.

Lima en este orden: la seguridad ciudadana, el transporte público y el desarrollo urbano – ambiental de la ciudad. La metodología de combinar los contenidos impresos con audiencias vecinales y mesas redondas permitió profundizar la discusión sobre cada uno de los temas, ampliar las fuentes y las miradas de los problemas²⁴. El programa duró hasta el mes de noviembre.

En seguridad ciudadana, este tipo de cobertura contribuyó a que las noticias aparecidas en *El Comercio* no solo dejaran constancia de la inseguridad como un problema abrumador en Lima que depende de la acción policial, sino que se visibilizara la seguridad como un asunto que depende también de cómo se gestiona la ciudad²⁵.

Además, las propuestas y temas de discusión antes descritos, generados en el programa Elecciones Municipales, Usted Participa, obligaron a algunos candidatos a preparar respuestas menos efectistas y más claras.²⁶ Quizás, ante la notoria improvisación de planes de gobierno o la ausencia de estos, los candidatos se adaptaron a los temas que planteaba el periódico para no perder presencia mediática. Sin embargo, la experiencia más importante de **El Comercio** fue la construcción de una agenda informativa con una mirada más amplia de la seguridad ciudadana.

CONCLUSIONES:

- El alto grado de preocupación de los limeños por la seguridad ciudadana o el problema de la inseguridad tiene un correlato con la destacada presencia de este tema en la pauta noticiosa de los periódicos (*El Comercio*, *Peru.21*, *La República* y *Ojo de Lima*).
- En general, el enfoque noticioso de los periódicos analizados prioriza los sucesos delictivos sobre las políticas de seguridad o asuntos relacionados con la prevención del delito. El homicidio común y los robos acaparan la agenda informativa de los periódicos de la muestra.
- La ausencia de una temática más amplia y de pluralidad de actores en las noticias sobre seguridad ciudadana generan que se reproduzca el discurso según el cual la seguridad es un asunto exclusivo de la acción policial. Desde esta perspectiva noticiosa, las autoridades municipales no están consideradas como actores decisivos para enfrentar a la delincuencia o lograr la convivencia ciudadana. Si bien en la agenda informativa de *El Comercio* aparecen con mayor frecuencia los alcaldes como actores de la seguridad ciudadana, estos tienen presencia cuando se menciona a los servicios de serenazgo.
- Si bien para los limeños la inseguridad es el principal problema de la capital, la mayoría no vincula al alcalde de Lima con esta responsabilidad. El 31% de

²⁴ El programa Elecciones Municipales, Usted Participa permitió a *El Comercio* confirmar que sus lectores quieren tener una participación más activa para expresar sus puntos de vista.

²⁵ Estos son algunos titulares de informes especiales que surgieron a partir de las conclusiones de las audiencias vecinales y mesas redondas: Vecinos de Lima piden acabar con divorcio entre la policía y los alcaldes (12/08/2006 Página A14); El reto de la próxima gestión edilicia es la profesionalización del serenazgo (06/08/2006 Página A16).

²⁶ El caso más evidente fue el del candidato Benedicto Jiménez, quien al comienzo basó su campaña en el personaje de un Sheriff con mano dura, pero luego adaptó en su discurso propuestas discutidas por el periódico como la necesidad de la profesionalización del serenazgo a través de la creación de una escuela para serenos y la articulación del trabajo de las municipalidades y las comisarías en la prevención de los delitos a través de programas juveniles contra el pandillaje.

limeños menciona como principal institución responsable de la seguridad ciudadana al Gobierno Central o el Ministerio del Interior, el 26% se la atribuye a los municipios distritales, mientras que solo un 12% hace lo propio con el municipio provincial.

- El alcalde de Lima casi no aparece en la agenda informativa de los periódicos vinculado con los temas de la seguridad ciudadana. Esta ausencia puede tener relación con la escasa responsabilidad que le otorgan los ciudadanos a su autoridad edilicia sobre el problema de la inseguridad. Ello se evidenció en las elecciones municipales de 2006 con la reelección de Luis Castañeda Lossio, pese a que fue el candidato que más se distanció del tema de la seguridad ciudadana.
- La mayoría de noticias son los problemas de inseguridad y no los temas de la seguridad ciudadana. El reto de los periódicos está en hacer ‘noticiales’ los temas de prevención de los delitos. Precisamente, desde esta perspectiva pueden tener mayor participación las municipalidades y los ciudadanos. Las cuestiones de ornato, como la iluminación de las calles y la recuperación de espacios públicos están relacionadas a la seguridad, así como los programas de reinserción escolar o empleo juvenil, pero pocas veces los medios los presenten de esta manera. Si tuvieran este enfoque se podrían ampliar las fuentes de las noticias y las respuestas que tienen que dársele a un asunto multisectorial como la seguridad ciudadana.
- La experiencia del programa “Elecciones Municipales, Usted Participa” del diario El Comercio permitió la construcción de una agenda informativa sobre la seguridad ciudadana más amplia y con actores más plurales. Contribuyó a que se visibilizara la seguridad ciudadana como un asunto que depende también de cómo se gestiona la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Instituto de Defensa Legal, Percepción sobre la Seguridad Ciudadana (Gran Lima), 2007. En: <http://www.seguridadidl.org.pe/destacados/2007/23-03/texto.htm>
- 2.- Basombrío, Carlos, Percepción, Victimización, respuesta de la sociedad y actuación del Estado. Tendencias de opinión pública en Lima Metropolitana 2001-2005. Instituto de Defensa Legal, Lima.
- 3.- Rotker, Susana, 2000, Ciudadanía del miedo. Nueva Sociedad, Caracas.
- 4.- Banco Interamericano de Desarrollo, 2005, en: Gino Costa, Ponencia en Segundo Seminario Internacional de Capacitación y Prevención Comunitaria del Delito para profesionales jóvenes de América Latina. Santiago de Chile, junio de 2006.
- 5.- Igartua, Juan José; Otero, José Antonio; Carlos Muñiz, 2006, "El tratamiento informativo de la inmigración en la prensa y la televisión española. Una aproximación empírica desde la teoría del Framing", en Global Media Journal Versión Electrónica, N°5, México, http://gmje.mty.itesm.mx/igartua_muniz_otero.htm

6.- Rey, German, 2005, El Cuerpo del Delito: Representación y Narrativas Mediáticas de la Seguridad Ciudadana, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Colombia