

# URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • Septiembre 2008 | No. 5

[www.revistaurvio.org](http://www.revistaurvio.org)



## Editorial

**Violencia y medios de comunicación: populismo mediático** ..... 7-10  
Fernando Carrión

## Resumen

..... 11-17

## Investigación

**Prensa y seguridad ciudadana: el caso de las elecciones municipales de 2006 en Lima** ..... 21-31  
Fabiola Torres López

**Los cuentos mediáticos del miedo** ..... 34-45  
Omar Rincón y Germán Rey

**La implementación de la justicia penal juvenil según la prensa chilena** ..... 46-58  
Laureano Checa, Cristian Cabalin Quijada, y Claudia Lagos Lira

**“Eso de los derechos humanos, ¿de dónde lo sacaron?”  
Los reporteros policiales mexicanos y su profesionalización** ..... 59-68  
Marco Lara Klahr

**Crónica roja en los medios de comunicación ecuatorianos: ¿un problema de seguridad ciudadana?** ..... 69-81  
Jenny Pontón Cevallos

**La justicia en el discurso de los medios** ..... 82-96  
Cintia Weckesser

## Artículo

**Conflicto armado urbano y violencia homicida  
El caso de Medellín** ..... 99-113  
Jorge Giraldo Ramírez

Comparativo	115-117
-------------	---------

Entrevista	
<b>Medios de comunicación y seguridad ciudadana</b>	
<b>Diálogo con Francesc Barata</b> ..... Jenny Pontón Cevallos	121-126

Reseña	
Rey, Germán (coordinador), Stella Martini, Amparo María Marroquín, Xavier Altamirano, Sergio Rocallo, Claudia Wondratschke, Alberto Betancourt (2007): <i>Los relatos periodísticos del crimen</i> ..... Inés del Pino	129-131
<i>Revista Catalana de Seguretat Pública</i> , número 18, (2008): <i>La percepción de la inseguridad y los medios de comunicación</i> ..... Cristina Cevallos	132-133
Bonilla Vélez, Jorge y Camilo Tamayo Gómez (2007): <i>Las violencias en los medios, los medios en las violencias</i> ..... Hugo Claros Haro	134-135
Lara K., Marco (2005) <i>Violencia y medios 2: reporteros de policía</i> ..... Antonio Villarruel	136-137

Bibliografía y enlaces	144-146
------------------------	---------

Política editorial	147-148
--------------------	---------

# Contents

# URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana  
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • September 2008 | No. 5

## Editor's note

**Media and violence: media populism** ..... 7-10  
Fernando Carrión

## Summary

..... 13-19

## Investigation

**Press and citizen security: the case of the municipal elections of 2006 in Lima**  
..... 23-33  
Fabiola Torres López

**Media's tales of fear** ..... 34-45  
Omar Rincón y Germán Rey

**Implementation of juvenile penal justice according to the Chilean press** ..... 46-58  
Laureano Checa, Cristian Cabalin Quijada, Claudia Lagos Lira

**“That human rights stuff, ¿where did you get it from?”  
Mexican crime journalists and their professionalization** ..... 59-68  
Marco Lara Klahr

**The crime section in Ecuadorian media: ¿A problem of citizen security?** ..... 69-81  
Jenny Pontón Cevallos

**Justice in media discourse** ..... 82-96  
Cintia Weckesser

## Article

**Urban armed conflict and homicidal violence  
The Medellín case** ..... 99-113  
Jorge Giraldo Ramírez

Comparative Section	
.....	115-117

## Interview

<b>Media communications an citizen security</b>	
<b>Interview with Francesc Barata</b> .....	121-126
Jenny Pontón Cevallos	

## Book reviews

Rey, Germán (coordinador), Stella Martini, Amparo María Marroquín, Xavier Altamirano, Sergio Rocallo, Claudia Wondratschke, Alberto Betancourt (2007): <i>Media tales of crime</i> .....	129-131
Inés del Pino	

The Catalan Magazine of Public Safety (2008): <i>The Perception of Insecurity and the Media</i> .....	132-133
Cristina Cevallos	

Bonilla Vélez, Jorge and Camilo Tamayo Gómez (2007): <i>Violence in the media, the media in violence</i> .....	134-135
Hugo Claros Haro	

Lara K., Marco (2005): <i>Violence and media 2. Crime journalists</i> .....	136-137
Antonio Villarruel	

Bibliography and links	
.....	144-146

Editorial policy	
.....	147-148

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

*Press and citizen security: the case of the municipal  
elections of 2006 in Lima*

■ Fabiola Torres López<sup>1</sup>

**Fecha de recepción:** mayo de 2008

**Fecha de aceptación y versión final:** agosto de 2008

## Resumen

El tema central de las últimas elecciones municipales en la ciudad de Lima fue la inseguridad. 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 (*Perú21*, *La República*, *Ojo* y *El Comercio*) refleja que en las noticias primó un enfoque policíaco de la seguridad ciudadana, en el que no se consideró a las autoridades municipales como actores decisivos para enfrentar a la delincuencia. Este enfoque coincide con la posición adoptada por el alcalde, quien resultó reelecto en los comicios. En una segunda parte se discutirán las 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 Lima 2006, periodismo, enfoque noticioso, agenda *setting*, *framing*.

## Abstract

Security was the main issue of debate during the latest municipal elections in Lima. The importance it acquired as a matter of discussion in the election campaign was deeply related to the prominence and frequency of criminal topics in the media, months before the polling day. Nevertheless, an exhaustive coverage review of the leading newspapers in Lima (*Perú 21*, *La República*, *Ojo* and *El Comercio*) shows a prevalence in the news of a police approach to citizen security which did not consider municipal authorities as decisive actors in facing crime. This approach coincides with the position adopted by the mayor, who was re-elected in this occasion. In a second part, proposals for a more pluralistic journalism treatment of citizen security are discussed, based on the *El Comercio* experience.

**Keywords:** citizen security, municipal elections Lima 2006, journalism, news approach, agenda setting, framing.

<sup>1</sup> Periodista del diario *El Comercio* de Lima, Perú; trabaja para la sección Lima, donde se cubren los temas de seguridad ciudadana. Ha trabajado anteriormente en el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CO-NASEC). Correo: fatorres@comercio.com.pe

## I. Lima, ciudad del miedo

**E**n las encuestas de los últimos cinco años, Lima se expresa como una ciudad asustada<sup>2</sup>. Si en las décadas de los años ochenta y noventa el miedo estaba relacionado con 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 y se han enrejado la mayoría de calles y parques públicos como medida de protección); en la interacción social (distritos se han dividido 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 aún bastante débiles: las estadísticas policiales de delitos y faltas no se sistematizan en el tiempo, el Ministerio del Interior ha hecho solo una encuesta nacional de victimización (la de 2005), cuyo principal aporte fue detectar que ocho de cada diez víctimas de un robo o asalto no denuncian el hecho.

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 en aumento. 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.

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" (2000:249).

En comparación con los niveles de violencia en otras ciudades de América Latina, Lima se ubica dentro del promedio: ocurren 28 homicidios por cada 100.000 habitantes<sup>3</sup>. Según la Policía Nacional del Perú (PNP), la tasa de delitos denunciados disminuyó un 25% en seis años (1999-2005); es decir, de 187.200 a 152.200 denuncias, de las cuales el 70% fue por robos en las calles. No obstante, este no es necesariamente un indicador de que ocurrieron menos delitos en la ciudad, pues también podría reflejar la falta de cultura de denuncia de los limeños.

Lo cierto es que la imagen que un ciudadano puede tener 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 adaptarse a la necesidad 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 postuló a Gino Costa, ex ministro del Interior e investigador de temas de seguridad; y Restauración Nacional candidatizó a su líder, el

3 Banco Interamericano de Desarrollo 1999-2003, con cifras actualizadas para el PNUD.

pastor evangélico Humberto Lay, quien buscó la asesoría de un oficial del Ejército en retiro.

Como en ningún otro capítulo de la historia de las campañas municipales<sup>4</sup> –cuya agenda siempre estuvo dominada por los problemas del transporte público y el comercio ambulatorio–, los candidatos que buscaban suceder al alcalde Luis Castañeda Lossio insistieron en la seguridad ciudadana como rol de los alcaldes<sup>5</sup>.

A contracorriente, Castañeda –el alcalde y 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 fue excluir o subestimar la responsabilidad del alcalde de Lima en la seguridad ciudadana<sup>6</sup>.

---

4 Aunque en los comicios de 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.

5 Los roles y competencias están formalmente definidos. Por mandato constitucional, la Policía Nacional del Perú 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.

6 Marco Parra, teniente alcalde de Lima, resumió de esta manera la posición de Unidad Nacional, la alianza política que lideraba Castañeda: “¿Usted se imagina a un alcalde tratando de capturar a una banda de secuestradores con sus serenos que no

### 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 puesto que aprenden a otorgar importancia a las noticias según su ubicación en el diario, o a partir del espacio o tiempo que se les concede en un informativo televisivo. Este enfoque teórico 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*, *Perú21*, *La República* y *Ojo* para conocer la cantidad de noticias publicadas relacionadas específicamente con el problema de la inseguridad, entre enero y septiembre de 2006 –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 prensa sobre la seguridad ciudadana, reflejado en sus noticias<sup>7</sup>. Evidentemente, por las limitaciones de la muestra, los resultados son aún pistas provisionales para un estudio mucho más detenido.

---

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”.

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



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 *Perú21*, 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 inseguridad<sup>8</sup>. En los dos diarios con secciones policiales, la frecuencia de estas noticias fue diaria. Mientras tanto, en *El Comercio* y *Perú21* estas noticias no tuvieron frecuencia diaria. Sin embargo, más allá de la cantidad, el énfasis y relevancia que se da al tema de la inseguridad se evidenció en los espacios de las notas. Ello se demostró, por ejemplo, con la cobertura que los cuatro periódicos hicieron sobre los secuestros de doce personas ocurridos entre enero y abril de 2006<sup>9</sup>.

Los resultados globales muestran que el homicidio común (30%) y los robos (29%)

8 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.

9 *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 comenzaron con la advertencia de la liberación de 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.

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 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 *Perú21*. 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 que consideramos como políticas de seguridad. Los temas fueron variados, pero prevalecieron los siguientes 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 serenazgo<sup>10</sup>; la necesidad de que la Policía y los serenos trabajen en forma coordinada, y otros.

Observamos, de igual manera, que hay una tendencia a enfocar la seguridad ciudadana desde la persecución y sanción del delito en las noticias<sup>11</sup>.

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

11 Los titulares de estas noticias muestran el énfasis en la sanción:

- "Endurecen penas y quitan beneficios penitenciarios a los secuestradores", en: *El Comercio*, sección Lima, página A08, 19 de mayo de 2006.

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, en su agenda informativa, da más importancia a las acciones municipales relacionadas con seguridad ciudadana. En general, la aparición de las municipalidades en las noticias se circunscribe al tema de los servicios de serenazgo.

Encontramos que el alcalde de Lima o la Municipalidad de Lima casi no aparecieron en la cobertura sobre seguridad ciudadana de estos meses. Más protagonismo tuvieron los alcaldes distritales que el alcalde de Lima en las noticias relacionadas a la seguridad ciudadana. La mención de la Municipalidad de Lima se limitó al tema de la inseguridad en su Centro Histórico.

Hay que indicar que la sociedad civil también está ausente 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 encuadre noticioso plantea que los medios de comunicación seleccionan algunos de los aspectos de una realidad percibida y hacen 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<sup>12</sup>.

---

- "Piden aumentar penas para quienes roben a turistas", en: *La República*, sección Sociedad, 5 de septiembre de 2006.

- "Darán cárcel efectiva a ladrones que atenten contra los servicios públicos", en: *Perú21*, sección Ciudad, 23 de julio de 2006.

12 Entman, R. (1993). "Framing: Toward a Clarification of a Fractured Paradigm", en: *Journal of Communication*, 43 (4), pp. 51-58.

Aunque la muestra tiene base 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 dan pistas de una tendencia en los periódicos de Lima en cuanto al enfoque de la cobertura de noticias.

La seguridad ciudadana no se circunscribe a la acción delincinencial 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. Parecería que la seguridad ciudadana, en las páginas de los diarios, no 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 inseguridad ciudadana y del transporte público fueron mencionadas 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 atribuyeran al Municipio provincial la responsabilidad principal para solucionar estos problemas.

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 segu-

ridad ciudadana al Gobierno central o al Ministerio del Interior; el 26% la atribuye a los municipios distritales; mientras que solo un 12%, al municipio provincial<sup>13</sup>.

Probablemente 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. Las tiene y debe trabajar en coordinación con 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 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<sup>14</sup>.

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”.

Hay diversos factores que los analistas políticos y publicistas<sup>15</sup> mencionan para analizar el triunfo de Castañeda en los comicios municipales de 2006, pero, entre los elementos que competen a este artículo, encontramos que fue precisamente el candidato que se alejó de la responsabilidad de la seguridad ciudadana quien ganó las elecciones.

## 5. ¿Es posible un enfoque noticioso más plural?

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

13 Según Fernando Tuesta Soldevilla, director del Grupo de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), el agotamiento del electorado por una reciente elección general, la apatía y poca incertidumbre —el alcalde Castañeda tenía 40 puntos de ventaja sobre el resto de candidatos— son factores que eclipsaron la campaña municipal en la provincia capital. Por otra parte, Luis Benavente, director del Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, señaló que la campaña electoral en la provincia de Lima, en 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.

sucesos de inseguridad. La mayoría de noticias corresponde a los problemas de inseguridad y no a los temas de seguridad ciudadana. Además, parecería, de acuerdo con las noticias, que la Policía es la única que está en condiciones de afrontar la seguridad ciudadana o el problema de la inseguridad.

Si bien la coyuntura impone, a los periodistas y a sus medios, ritmos de trabajo en los que se torna extremadamente difícil detenerse e ir más allá de las exigencias a corto plazo, un desafío de los medios es 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 las presentan de esta manera. Si tuvieran este enfoque, se podrían ampliar las fuentes de las noticias y las respuestas que tienen que darse a un asunto multisectorial como la seguridad ciudadana.

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 los alcaldes, comisarios y vecinos de cada distrito deben coordinar el diseño de los planes de seguridad ciudadana de su jurisdicción.

También es cierto que desde el Estado hay pocos avances para pasar del papel a la realidad una clara política integral de seguridad ciudadana, pero apostamos por que 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 eslóganes del tipo "mano dura, tolerancia cero", que aparecen cada cierto tiempo.

## 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 elige más de un millar de alcaldes y concejales (autoridades que tienen responsabilidad en las necesidades cotidianas de las personas como 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 votación<sup>16</sup>. En 2006 coincidieron las convocatorias a elecciones generales y municipales. Mientras que la primera se realizó el 9 abril y tuvo la 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 crear una estrategia de *marketing* político<sup>17</sup>, se quedaron en el diagnóstico o en la crítica sin propuesta.

Con una agenda mediática en la que prevalece el enfoque policíaco para enfrentar el crimen, ¿podía 'municipalizarse' la discusión de la seguridad ciudadana? *El Comercio* hizo un esfuerzo por incluir la seguridad ciudadana en la agenda municipal de Lima<sup>18</sup>, en tanto

16 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.

17 La campaña de Benedicto Jiménez, el candidato del APRA, se basó en impulsar su figura como el 'sheriff' que Lima necesitaba.

18 Ya en su cobertura de las elecciones generales había instalado en su agenda informativa tres

existía una demanda, fundada por mayores niveles de seguridad de parte de los ciudadanos, que no podían dejar de lado las nuevas autoridades edilicias. Una investigación desarrollada en Lima Metropolitana y el Callao por el Instituto de Defensa Legal en 2005 contenía elocuentes datos respecto a la pregunta sobre 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, en consecuencia, tiene la certeza de que únicamente la cooperación y la estrategia conjunta permitirán nuevos enfoques y mejores resultados<sup>19</sup>.

En la campaña electoral, Gabriel Prado, investigador de 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 afrontará 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”.

¿Dónde descansaba el trabajo municipal en cuanto a seguridad ciudadana? *El Comercio*, apoyado en una agenda propia elaborada sobre la base de audiencias vecinales, mesas redondas

---

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.

19 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.

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 de la responsabilidad sobre 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 Policía y municipalidades.**

Se evidencia un divorcio entre Policía y municipalidades en las acciones de seguridad ciudadana, pese a que ambas desempeñan su gestión en un mismo territorio<sup>20</sup>. Los escenarios 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 a la seguridad ciudadana.

---

20 La Policía tiene presencia en cada distrito a través de sus comisaríaes, que se constituyen en la organización policial más cercana al ciudadano.

Un desarrollo armónico de la ciudad puede reducir, de manera considerable, las posibilidades de que existan víctimas 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 para la prevención.

- **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 robos y arrebatos. Del mismo modo, el comercio ambulatorio desordenado no solo genera malestar y congestión sino que propicia el delito menor.
- **Participación vecinal.** Los vecinos reclaman protección, pero a su vez, deben ser incorporados en la labor de apoyo a la seguridad ciudadana.

En las elecciones municipales de 2006, *El Comercio* organizó su cobertura en un programa que denominó: 'Elecciones municipales, usted participa'. La sección Lima, encargada de los hechos noticiosos que ocurren en la capital peruana, informó sobre los comicios municipales. Esto representó una diferencia respecto al abordaje noticioso de las elecciones municipales de otros periódicos que publicaron las 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<sup>21</sup>.

Un tema actual en la prensa es cómo conseguir la participación de los ciudadanos en

los asuntos que les preocupan. Los periódicos experimentan con más cartas 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 años<sup>22</sup>.

'Elecciones municipales, usted participa' se inició en la primera semana de agosto de 2006 con la publicación de reportajes sobre cada

---

22 Francisco Miró Quesada Rada, editor de Relaciones Comunitarias de *El Comercio*, recuerda que en 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 de 2002. Un antecedente importante fue el conflicto por el levantamiento del pueblo de Arequipa contra la privatización de las empresas Egasa y Egesur, que generó la preocupación del diario por facilitar mejores espacios de comunicación entre las autoridades y la ciudadanía. 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* apuntaron 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 demanda de participación ciudadana que no puede quedar sin ninguna articulación.

21 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.

uno de los principales problemas de Lima, en este orden: seguridad ciudadana, transporte público y desarrollo urbano ambiental de la ciudad. La metodología de combinar los contenidos impresos con audiencias vecinales y mesas redondas permitió profundizar la discusión sobre los temas y ampliar las fuentes y las miradas a los problemas<sup>23</sup>. El programa duró hasta el mes de noviembre.

En cuanto a 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 también permitió que se visibilizara la seguridad como un asunto que depende también de la gestión de la ciudad<sup>24</sup>.

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<sup>25</sup>. 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*, *Perú21*, *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 genera 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 son 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.

- Aunque 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 limeños menciona al Gobierno central o al Ministerio del Interior como principales instituciones responsables de la seguridad ciudadana; el 26% se la atribuye a los municipios distritales, mientras que solo un 12% hace lo propio con el municipio provincial.

23 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.

24 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", en: *El Comercio*, página A14, 12 de agosto de 2006.

- "El reto de la próxima gestión edilicia es la profesionalización del serenazgo", en: *El Comercio*, página A16, 6 de agosto de 2006.

25 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.

- El alcalde de Lima casi no aparece vinculado a los temas de la seguridad ciudadana en la agenda informativa de los periódicos. 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 se refiere a los problemas de inseguridad y no a 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 podrían 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 con la seguridad, así como los programas de reinserción escolar o empleo juvenil, pero pocas veces los medios los presentan de esta manera. Si tuvieran este enfoque se podrían ampliar las fuentes de las noticias y las respuestas que tienen que darse 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 más amplia y con actores más plurales sobre la seguridad ciudadana. Contribuyó a que se visibilizara la seguridad ciudadana como un asunto que depende también de cómo se gestiona la ciudad. □

## Bibliografía

- Basombrío, Carlos. *Percepción, victimización, respuesta de la sociedad y actuación del Estado. Tendencias de opinión pública en Lima Metropolitana 2001-2005*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Costa, Gino (2006). Ponencia en 'Segundo seminario internacional de capacitación y prevención comunitaria del delito para profesionales jóvenes de América Latina'. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Entman, R. (1993). "Framing: Toward a Clarification of a Fractured Paradigm", en: *Journal of Communication*, 43 (4).
- Igartua, Juan José; José Antonio Otero y 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*, número 5, México: versión electrónica.  
[http://gmje.mty.itesm.mx/igartua\\_muniz\\_otero.htm](http://gmje.mty.itesm.mx/igartua_muniz_otero.htm)
- Instituto de Defensa Legal (2007). *Percepción sobre la seguridad ciudadana (Gran Lima)*. <http://www.seguridadidl.org.pe/destacados/2007/23-03/texto.htm>
- Rey, Germán (2005). *El cuerpo del delito: representación y narrativas mediáticas de la seguridad ciudadana*. Colombia: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Rotker, Susana (2000). *Ciudadanía del miedo*. Caracas: Nueva Sociedad.