# La percepción de inseguridad ciudadana: determinantes y narrativas

Lilian Kanashiro[1], Lucía Dammert[2] y Wilson Hernández[3]

**PALABRAS CLAVES:** *inseguridad ciudadana, transmedia, victimización, violencia, agenda setting*

**RESUMEN:** *El estudio explica los factores detrás de la alta percepción de inseguridad ciudadana en el Perú, mediante las teorías de victimización, vulnerabilidad, desorden social y desorganización social, con una estrategia metodológica mixta. Los resultados muestran que la victimización está asociada a una mayor percepción de inseguridad, pero bajo un efecto de violencia y jerarquía. Las mujeres sienten menos inseguridad, y tienen un rol importante en ello el contexto físico así como las variables no ligadas a lo delictivo (ansiedad desplazada). Los hábitos de consumo informativo (televisión y medios digitales) impactan en cómo se perciben las noticias. Además, existe una estrecha relación entre consonancia subjetiva (congruencia entre noticias y entorno) y jerarquización de problemas en la agenda pública.*

No hay país de América Latina en el que la percepción de inseguridad ciudadana sea tan alta como en el Perú. En un lugar donde la mayoría de hombres y mujeres cree que será víctima de algún delito, es más que anecdótico estudiar qué causa esa percepción de inseguridad.

En realidad, la explicación de este fenómeno desborda el sentido común. En el Perú nueve de cada 10 personas cree que será víctima de la delincuencia en los próximos 12 meses, según la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (Enapres, 2016). Sin embargo, la victimización ha caído de manera constante desde el 2010, de acuerdo con las encuestas nacionales; entonces, ¿por qué la percepción de inseguridad es tan alta?

Conocemos muy poco sobre cómo funciona y varía nuestra percepción de inseguridad. Más aún son escasos los estudios sobre la materia realizados en el Perú (López, 2014, 2015) en comparación con otros países.

Pistas existen. Desde hace más de 20 años se vienen empleando las mismas teorías para explicar el miedo al crimen y la percepción de inseguridad (Henson & Reyns, 2015), pero estas solo han producido estudios de escasa ambición y alcance teórico (Jackson & Gouseti, 2012) e incluso ateóricos (Farrall, Gray & Jackson, 2007).

En ese contexto, cabe reformular la pregunta inicial de la siguiente manera: ¿qué particularidades presenta la percepción de inseguridad en el Perú y cómo las teorías vigentes pueden ser revisadas a partir de nuestros hallazgos?

[1] Comunicadora, investigadora y profesora de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Lima.
[2] Socióloga. Profesora titular de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile.
[3] Economista e investigador de la Universidad de Lima.

## OBJETIVO

Para responder dicha interrogante, el punto de partida de este trabajo se asienta en que la percepción de inseguridad es una construcción social "individualmente experimentada, socialmente construida y culturalmente compartida" (Reguillo, 2003). Desde esta perspectiva y bajo un enfoque cuantitativo y cualitativo se abordaron cuatro objetivos.

El primero de ellos es el estudio de las causas individuales y contextuales de la percepción de inseguridad, en el ámbito urbano, a partir de las teorías de vulnerabilidad, victimización, desorden social y desorganización social, bajo un enfoque que incorpore diferencias entre hombres y mujeres.

El segundo objetivo busca estimar cómo varía el peso de las causas individuales y contextuales cuando la percepción de inseguridad se conceptualiza alternativamente como una variable de riesgo sinérgica y como una variable latente.

El tercer objetivo plantea comprender el sentido dado por los hombres y mujeres, en dos grupos de niveles socioeconómicos AB y DE, a la jerarquización y encuadre producidos por la cobertura mediática de noticias de inseguridad bajo el enfoque agenda setting. Este último sostiene que los medios de comunicación jerarquizan los acontecimientos de inseguridad, lo que produce su incorporación en la agenda pública (McCombs, 2005).

Por último, se propone describir los trayectos de noticias relevantes bajo un enfoque transmedia, que capte la producción y distribución de la narrativa noticiosa sobre inseguridad ciudadana.

Andina

**La circulación de imágenes de inseguridad en los medios tiene una particular relevancia en la percepción de inseguridad.**

## METODOLOGÍA

En el ámbito cuantitativo, el estudio se centró en responder a la siguiente pregunta: ¿qué hace que la percepción de inseguridad sea mayor o menor? Desde ahí, resultó clave construir la variable percepción de inseguridad e identificar un grupo de variables alineadas con las teorías previas, pero también con otras capaces de extender su interpretación.

Para ello, la investigación empleó datos de la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos del 2010 al 2016 (N=516.568), combinados con datos del Registro Nacional de Municipalidades, el Censo de Vivienda y Población 2007 y el Censo de Comisarías.

Las estimaciones se efectuaron mediante métodos multinivel para relacionar a cada encuestado con las características de su distrito. Además, se modeló por ecuaciones estructurales a fin de estimar la percepción de inseguridad como una variable latente.

En el ámbito cualitativo, el estudio se abordó en tres niveles de profundidad que triangulan tres técnicas metodológicas: grupos focales, análisis de contenido y análisis de casos.

Todo ello con la finalidad de identificar la relevancia y el enfoque que la audiencia da a la cobertura de

noticias de inseguridad, así como las características de las narrativas periodísticas.

Así, se desarrollaron 12 grupos focales y se tuvieron en cuenta dos categorías muestrales: nivel socioeconómico y sexo, acotados ambos a Lima Metropolitana y el Callao. Por cada categoría muestral se llevaron a cabo tres grupos focales para considerar el punto de saturación, tanto de datos como teórico.

En el reclutamiento y la selección de los participantes se evaluaron la edad, el nivel de instrucción y el ingreso familiar promedio. Los participantes fueron informados del objetivo del estudio y dieron su consentimiento escrito.

Las sesiones fueron transcritas y procesadas a través de un software cualitativo, sin desestimar el tratamiento manual de la información. Se privilegiaron los datos que mostraron saturación y se empleó el análisis de comparación constante.

Asimismo, se llevó a cabo un análisis cuantitativo del contenido multimedia. Se acopió información de medios televisivos (América Noticias y Latina), radiales (Radio Programas del Perú y Radio Capital) e impresos (Trome, Ojo y El Comercio). El estudio tuvo en cuenta el acopio de información de las plataformas analógicas y digitales (web, Facebook y Twitter).

De esta forma, se acopió durante dos semanas un total de 39.370 titulares o noticias. A partir de un libro de códigos, se codificó el tipo de noticia o información: inseguridad, política, deportes, internacional, seguridad vial, otros conflictos y otros.

Las noticias sobre inseguridad correspondieron al 10,39% del total de la información producida. Se codificaron las noticias señaladas como inseguridad por subtipos: inseguridad genérica, robos o asaltos, asesinatos, amenaza o extorsión, secuestro, ofensas sexuales, estafas, desórdenes, crimen organizado, agresiones y abuso de autoridad. Tomando en cuenta los tipos de noticias más relevadas por los grupos focales, se identificaron dos noticias o casos y se analizaron su cobertura y trayecto.

> ***"La preocupación por lo corporal es central en la expresión del temor e incluso más significativa que la experiencia violenta de victimización."***

Andina

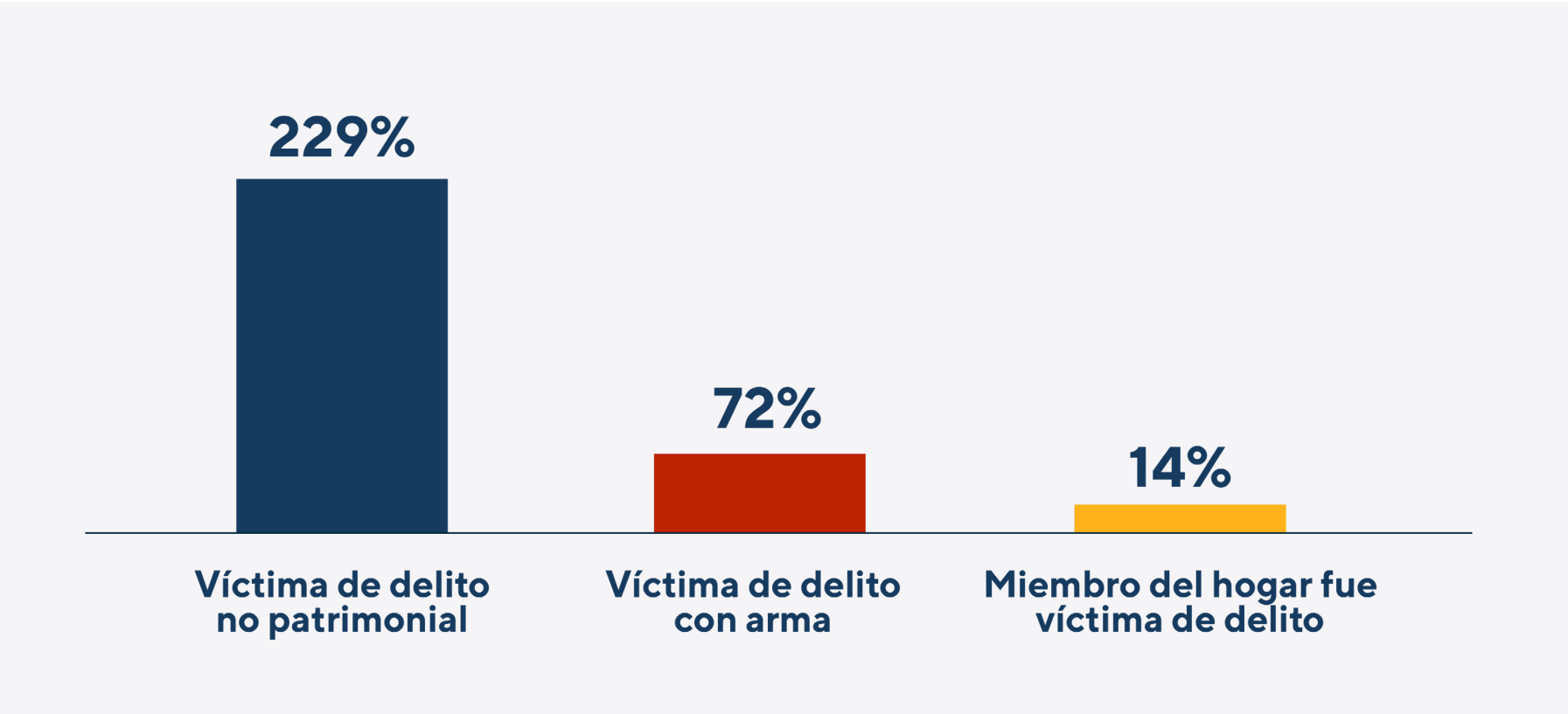
**La percepción de inseguridad ciudadana es mayor en las personas que han sido víctimas de maltrato físico.**

¿Qué determina la percepción de inseguridad? De acuerdo con los resultados, la percepción de inseguridad aumenta cuando una persona ha sido víctima de algún delito. Pero detrás de esta consecuencia obvia se esconde un efecto de violencia y jerarquía, respecto a distintas formas de victimización.

En este apartado, se halló que la percepción de inseguridad es dos veces más elevada cuando la persona fue víctima de delitos no patrimoniales (amenazas e intimidaciones, maltrato físico y psicológico por parte de algún miembro del hogar, ofensas sexuales, secuestro y extorsión) y un 72% más probable si la victimización fue por delito patrimonial con arma. Más bien, cuando alguien más en el hogar fue víctima, la probabilidad de percibir inseguridad aumenta 14% (ver figura 1).

Esta relación sugiere que la preocupación por lo corporal es central en la expresión del temor e incluso más significativa que la experiencia violenta de victimización.

**FIGURA 1: Probabilidad de percibir inseguridad ante distintas formas de victimización**




Fuente: Adaptado por los autores.

Por otra parte, la teoría de la vulnerabilidad está relacionada con la mayor percepción de inseguridad en ciertos grupos de la población, como los jóvenes y las mujeres. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en otros países, en el Perú ser mujer no es una condición de vulnerabilidad que se expresa en un aumento en la percepción de inseguridad mayor que en los hombres.

Esta manifestación podría estar relacionada con la estructura de temores, vale decir, con los diferentes hechos que hacen que los hombres y las mujeres se sientan inseguros. Sin embargo, dicha situación podría deberse a los mayores riesgos a los que están expuestos los hombres y las medidas que toman las mujeres para protegerse.

Asimismo, a partir de la teoría de la desorganización social se encontró que tanto el capital social orgánico utilizado para protegerse de la delincuencia (juntas vecinales o alarmas comunitarias) como el capital social no orgánico (tranqueras, vigilantes y cámaras de seguridad) están asociados a aumentos de la percepción de inseguridad en vez de disminuciones.

Esta situación refleja la poca efectividad de los mecanismos de seguridad utilizados y sugiere un efecto de ansiedad desplazada, es decir, derivada de otro tipo de precariedades más vinculadas a los campos sociales y económicos. La ansiedad desplazada ha alimentado la promoción de medidas de seguridad sin que sean el resultado de una evaluación seria de su necesidad.

También, según la teoría del desorden social, se halló que ciertas características del entorno físico y social influyen en la percepción de inseguridad. Por ejemplo, la presencia de policías en un barrio disminuye la percepción de inseguridad en 17 puntos porcentuales y la de comisarías en 7,2 puntos porcentuales, mientras que la asistencia de serenos la reduce en solo 3,2 puntos porcentuales.

Finalmente, los resultados muestran que la percepción de inseguridad tiene su origen no solo en las teorías anteriores, sino también en la presencia de ansiedad desplazada, cuya correlación con la percepción de inseguridad (0,25) es, incluso, más fuerte que la del desorden social (0,07) y muy similar a la de victimización (0,28).

**TABLA 1. Resultados de la estimación multinivel para la percepción de inseguridad (odds ratio)**

| Variables individuales | |
|---|---|
| Víctima de delito (patrimonial) con arma | 1,723*** |
| Víctima de delito patrimonial | 2,287*** |
| Miembro del hogar que fue víctima de delito | 1,139*** |
| Mujer | 0,640*** |
| Edad | 0,983*** |
| Estado civil | |
| Soltero | 1 |
| Casado | 1,879*** |
| Conviviente | 1,672*** |
| Otro | 1,294*** |
| **Nivel Socioeconómico** | |
| 1er tercil (menos recursos) | 1 |
| 2do tercil | 1,244*** |
| 3er tercil (más recursos) | 1,511*** |
| Medidas no orgánicas implementadas en el barrio | 1,112*** |
| Medidas orgánicas implementadas en el barrio | 1,031*** |
| Existe vigilancia de la policía en el barrio | 0,882*** |
| Existe vigilancia del serenazgo en el barrio | 0,968*** |
| **Variables contextuales** | |
| Número de comisarías per cápita (log) | 1,900*** |
| Vehículos operativos per cápita (log) | 1,009 |
| Robo de viviendas es problema en el distrito | 0,987 |
| Robo en calles es problema en el distrito | 0,994 |
| Alcoholismo es problema en el distrito | 1,029*** |
| Costo de recojo de residuos sólidos (últ. 12 meses) (log) | 0,996*** |
| Indice de Desarrollo Humano (2010) | 10,43*** |
| Mes | 1,002*** |
| Población urbana (%) | 0,886 |
| Personas con trabajo (%) | 1,508* |
| Controles | Si |
| Controles adicionales | No |
| Observaciones | 329,888*** |
| AIC | 1'417,352*** |

* p < 0,10; ** p < 0,05; *** p > 0,001

Nota: los datos representan probabilidades y los asteriscos señalan que el efecto es significativo estadísticamente. Datos mayores a uno significan que dicho factor está asociado a aumentos la percepción de inseguridad.

Fuente: Adaptado por los autores.

¿Cuál es la relevancia de la cobertura de noticias de inseguridad para la audiencia? ¿Qué enfoque tiene la audiencia al respecto?

La inseguridad emerge como la principal preocupación de la agenda social y la televisión, como el principal medio y soporte de la oferta informativa. En el balance, hay una percepción crítica frente al tratamiento de la información. Por ejemplo, las mujeres descalifican el exceso y los hombres el sesgo de la información.

Se percibe que las noticias más predominantes son las de inseguridad, pero la evidencia muestra que el predominio está en las noticias políticas y deportivas. La diferencia entre percepción y realidad se explica por los hábitos informativos: el predominio de las noticias de inseguridad es mayor en la televisión, mientras que las alternativas secundarias en la dieta mediática (diarios impresos, radio y Facebook) alimentan esta percepción.

Los dos tipos de noticias más destacadas son las violaciones y los robos. Paradójicamente, los robos son el segundo tipo de noticias más cubierto y tuvieron saturación absoluta en los grupos focales, mientras que las noticias sobre ofensas sexuales (primer lugar en cobertura) solo alcanzaron saturación en los grupos focales de mujeres.

Con respecto a los robos se manifestó de manera recurrente el temor vicario (miedo por algo que les ocurre a familiares o personas cercanas). Si bien la representación mediática de la victimización femenina permite explicar la saturación del temor sobre violaciones, hay que añadir que el mandato de género acentúa el temor vicario por la violación de menores. Las mujeres de los segmentos socioeconómicos A y B muestran un temor adicional con respecto a la violación sexual. Sin embargo, la expresión en torno a la crueldad de la violación sexual no consigue la saturación entre las mujeres de los estratos D y E, porque prima el temor por la violación a los hijos.

Las mujeres mostraron una amplia gama de tácticas para prevenir una posible victimización de sus hijos e hijas, basada en la desconfianza absoluta en el sexo masculino dentro y fuera de la familia.

¿Cómo son los trayectos de las noticias de inseguridad más destacadas?

De los cuatro trayectos analizados, dos noticias de robos y dos de violaciones, se encontró que circulan sobre todo por televisión, el principal medio informativo declarado en los grupos focales.

La producción informativa tiene como soporte principal la imagen televisiva. La circulación de imágenes de inseguridad tiene una particular relevancia en el temor o percepción de inseguridad.

El rol de las plataformas digitales en la distribución de las imágenes de inseguridad es común en los cuatro casos analizados. Así, el temor que puede producir una imagen noticiosa de inseguridad

se distribuye través de los medios sociales con particular intensidad.

Con respecto al contenido de los casos, el rol de la Policía Nacional del Perú como fuente que provee de material para la construcción noticiosa está muy presente. Lo que la autoridad deja ver está en estrecha relación con mostrar una performance positiva de la actuación policial en medio de las olas delictivas, que puede redundar en una atenuación del impacto de estas noticias en la población.

Pero, a su vez, la Policía Nacional es responsable de la exposición de ciertos detalles que pueden generar un mayor temor, como exposición de cadáveres cubiertos, victimarios, armas empleadas por los victimarios, entre otros.

> ***"En el Perú ser mujer no es una condición de vulnerabilidad que se expresa en un aumento en la percepción de inseguridad mayor que en los hombres."***

Andina

**Según el estudio, ni el número de policías ni el de comisarías reduce significativamente la percepción de inseguridad.**

## CONCLUSIONES

Las principales teorías que explican la percepción de inseguridad son las que se sostienen en variables individuales. Particular atención merece la relación entre la percepción de inseguridad y el sexo femenino, así como las implicancias de ciertas formas de capital social.

Entre las teorías del temor al crimen y la percepción de inseguridad, la de vulnerabilidad es la que en forma consistente muestra relaciones estadísticamente significativas. En este trabajo se demostró que, si bien la edad y el estado civil mantienen una relación negativa con la percepción de inseguridad, el nivel socioeconómico y el estado civil tienen la relación opuesta.

Lejos de caer en la interpretación directa de estos resultados, extendemos su interpretación a partir de cuatro aspectos: hábitos de vida, exposición al riesgo, interseccionalidad y ansiedad desplazada.

La interacción entre edad y género sugiere no solo la existencia de estilos de vida distintos, sino la interacción diferenciada en los espacios públicos y privados donde acontece una parte de la victimización. Se necesita entender más la relación entre espacios públicos (representación y uso) y percepción de inseguridad, a fin de proporcionar más evidencia útil para la agenda de desarrollo local en el plano municipal.

El historial de haber sido víctima de delitos

patrimoniales con uso de armas implica más violencia, pero no genera más temor que la victimización que se realiza contra el cuerpo. En esta escala de jerarquía, incluso la victimización indirecta tiene un efecto menor sobre la percepción de inseguridad que las otras dos formas de victimización. Esta conclusión permite extender las teorías de victimización y control, e introducir los componentes de violencia y jerarquía como ejes productores de inseguridad.

Los resultados sobre el efecto del capital social obligan a ampliar la agenda de trabajo desde los gobiernos locales. Se halló que las medidas que exigen menos coordinación e implican menores incentivos selectivos en pro del bien público (seguridad) aumentan, en lugar de reducir, la percepción de inseguridad.

Las implicancias del efecto nulo o negativo de la oferta policial sobre la percepción de inseguridad obligan a revisar las políticas públicas que buscan aumentar el número de policías como medida de prevención y control social. A la luz de nuestros resultados, ni el número de comisarías ni el de vehículos policiales reduce significativamente la percepción de inseguridad. Nuestros resultados deben llamar la atención sobre la necesidad de discutir la política de aumentar efectivos como medida ideal de reducción del miedo, pues, además de ser costosa, es poco sostenible en el tiempo.

Más importante es discutir su distribución eficiente, con base en la información de mapas del delito y mapas del temor que aseguren la ubicación de policías y patrulleros en las cuadras donde se los necesite.

> ***“Los robos son el segundo tipo de noticias más cubierto y tuvieron saturación absoluta en los grupos focales, mientras que las noticias sobre ofensas sexuales (primer lugar en cobertura) solo alcanzaron saturación en los grupos focales de mujeres”.***

## RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

El estudio plantea propuestas claras de intervención de políticas públicas en cuatro áreas. En primer lugar se deben hacer intervenciones en el espacio público, con participación del Ministerio de Economía y Finanzas y los gobiernos locales.

En segundo lugar, se deben hacer intervenciones en el fortalecimiento y consolidación de espacios de participación ciudadana con incidencia en el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y organizaciones de la sociedad civil.

En tercer lugar, se propone la implementación de políticas de mejora y modernización del trabajo policial con incidencia en el Ministerio del Interior y los gobiernos locales.

Por último, se recomienda la priorización del trabajo policial por tipo delictual, lo que fortalecerá la focalización en factores considerados claves para disminuir la presencia delictual con incidencia en el Ministerio del Interior.

## INVESTIGACIÓN DE INTERÉS PARA

- Ministerio de Trabajo
- Presidencia del Consejo de Ministros
- Gobiernos regionales
- Partidos políticos
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Pro Inversión
- Ministerio de Economía y Finanzas
- Municipalidades
- Ministerio de la Producción
- Congreso

# La percepción de la inseguridad ciudadana: Determinantes y narrativas

Por Lilian Kanashiro, Lucía Dammert
y Wilson Hernández

**El estudio explica por qué la percepción de inseguridad es alta a pesar de que la victimización ha caído en forma constante en los últimos años.**

## Determinantes - La percepcion de inseguridad aumenta cuando:

La percepción de inseguridad es dos veces más elevada en las personas que han sido víctimas de maltrato físico por algún familiar, ofensas sexuales y extorsión.

229%

10%

Instalar tranqueras, cámaras de seguridad o contratar vigilante eleva en más de 10% la probabilidad de sentirse inseguro.

Haber visto policías en el barrio reduce en 17% la probabilidad de sentirse inseguro.

Las mujeres presentan un 36% menos de probabilidad de sentirse inseguras frente a los hombres, (porque son más precavidas).

36%

36%

## Narrativas de la percepción de inseguridad:

Las noticias de inseguridad circulan más por la televisión, por ello existe la percepción de una mayor presencia de este tipo de noticias. (Aquí pones tu foto de la tele con puño)

Las redes sociales, segunda alternativa informativa para los estratos con más recursos, alimentan la percepción de mayor cobertura informativa de inseguridad.

En el plano del contenido, la policía es una fuente importante en la construcción de la noticia.

## Recomendaciones de Política:

1. Se deben hacer intervenciones en el espacio público con la participación del MEF y los municipios.
2. Se debe consolidar el espacio de participación ciudadana con incidencia en el Ministerio del Interior.
3. Implementar políticas de mejora del trabajo policial con incidencia en el Ministerio del Interior.
4. Priorizar el trabajo policial por tipo delictual para reducir los casos, con incidencia en el Ministerio del Interior.

CIES consorcio de investigación económica y social
Construyendo conocimiento para mejores políticas
IDRC | CRDI
International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international
Canada
Fundación M.J. Bustamante De La Fuente
Lima - Perú
SUNAT

## REFERENCIAS


Brunton-Smith, I. y Sturgis, P. (2011). Do neighborhoods generate fear of crime?: an empirical test using the British Crime Survey. Criminology, 49 (2), 331-369.

Dammert, L. (2012) Fear and crime in Latin America. Redefying state-society relations. Routledge: Londres.

Dammert, L. y Malone, F. (2003). Fear of crime or fear of life? Public insecurities in Chile, Bulletin of Latin American Research, 22 (1), 79-101.

Farrall, S., Gray, E. y Jackson J. (2007). Theorising the fear of crime: the cultural and social significance of insecurities about crime. Experience & Expression in the Fear of Crime Working Paper, (5).

Gray, E., Jackson, J. y Farrall, S (2011). Feelings and functions in the fear of crime: applying a new approach to victimisation insecurity. British Journal of Criminology, 51 (1), 75-94.

Hale, C. (1996). Fear of crime: a review of literature, International Review of Criminology, 4 (2), 79-150.

Hernández, W. (2018). Additive and synergistic perceived risk of crime: a multilevel longitudinal study in Peru. En Lee, M y Mythen, G., Routledge International Handbook of Fear of Crime.


Nota: El resto de las referencias y los detalles del estudio se pueden revisar en https://www.cies.org.pe/es/investigaciones/balance-y-agenda-2017/percepcion-de-inseguridad-determinantes-y-narrativas.