

Tijuana, Baja California, a 17 de mayo de 2011.

Dr. Odilón Lagarde  
XX Ayuntamiento de Tijuana, B.C.  
P r e s e n t e .-

Por este conducto y de la manera más atenta, me permito someter a consideración el documento adjunto a la presente, a efecto de que sea considerado para su participación dentro de los trabajos a realizarse dentro del *Congreso Pre ALAS*, a realizarse en fecha próxima.

El documento titulado "*La construcción de la confianza ciudadana en el marco de la seguridad pública: Tijuana como escenario*", tiene el propósito de participar y enriquecer los trabajos a realizarse dentro de la mesa de Cultura e Imaginarios Sociales.

Esperando un recibimiento favorable a la ponencia, agradezco de antemano la atención brindada a la presente.

Atentamente

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Dr. José Alejandro García Galván

# La construcción de la Confianza Ciudadana en el marco de la seguridad pública: Tijuana como escenario

Dr. José Alejandro García Galván<sup>1</sup>

## Como entender la confianza

La misión de gobernar y administrar la vida colectiva recae en las instituciones públicas, lo cual despliegan a través de la procuración de condiciones de desarrollo en el ámbito local, estatal, regional, federal y comunitario. En toda democracia resulta fundamental que los resultados de la gestión pública además de ser divulgados y conocidos por la sociedad, se constituyan en la fuente de la confiabilidad de los gobernados para evitar crisis y rupturas que obstaculicen el desempeño de la economía y mermen la integridad del tejido social.<sup>2</sup>

Para comprender la importancia de la confianza ciudadana se hace necesario primero, entender los mecanismos que se involucran en la conformación de la misma y, que resultan determinantes para delimitar los elementos o espacios de negociación que existen para su procuración.

Todo individuo que se desenvuelve en sociedad, asimila de una forma u otra los cambios que se producen dentro de su entorno.<sup>3</sup> Más aún, cuando su dimensión individual, familiar o local es transgredida en forma constante por información proveniente de lugares externos a sus propios límites cognitivos, constituyéndose la existencia de rivalidades entre la realidad construida por el individuo y la socialmente aceptada.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Maestro Investigador del CUT Universidad de Tijuana y Director General de la Consultora GO Integral, SC.

<sup>2</sup> UBALLE B., RICARDO (2005) "Ética, eficiencia y confianza ciudadana", X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma de Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

<sup>3</sup> SAPERAS, E. (1987). *Los efectos cognitivos de la comunicación de masas*. Editorial Ariel, Barcelona, España.

<sup>4</sup> Citado en P.K. Merton (1957). *Teoría y Estructura Sociales*. FCE. México, pág. 72. (W.I. Thomas y D.S. Thomas (1928). *The Child in América: Behavior Problems and Programs*. Alfred A. Knopf. New York.)

Este proceso de adecuación o transformación del individuo va acompañado de los significados que éste les asigna y que a su vez, se constituyen en los propios mecanismos de adaptación del sujeto a las nuevas realidades.<sup>5</sup>

Para Saperas (1987), los mensajes vertidos por los medios de comunicación trascienden del plano cognitivo al de las actitudes y la conducta de los individuos, afectándolas e incidiendo en ellas.<sup>6</sup> Por tanto, el contenido de los mensajes mediáticos participan fuertemente en la construcción de la realidad social; influencia que se vuelve perversa cuando los individuos carecen de una actitud crítica y analítica hacia el contenido de los mensajes, convirtiéndose en una audiencia dócil y maleable por la dirección de éstos.

Sin embargo, Berguer y Luckman (1957) señalan que el individuo no sólo construye su realidad a partir de los mensajes recibidos, ya que éste inicia desde edades tempranas la construcción de su realidad a partir de la significación otorgada a su entorno y con base a sus experiencias personales, las cuales además de las vivenciales pueden ser también apropiadas de experiencias de otros.<sup>7</sup>

Por su parte, W.I. Thomas (1928) plantea la existencia de rivalidad entre la realidad construida por un individuo y la que le brinda la sociedad. Explica que los individuos tienden a elegir de manera egoísta aquellas que se convierten en realidades placenteras, mientras que la sociedad selecciona utilitariamente en primer lugar a las que brindan la seguridad del *status quo*.<sup>8</sup>

Estos planteamientos nos permiten advertir que la realidad como tal es definida por el individuo de manera compleja, ya que se constituye de manera ininteligible por cada persona de acuerdo a su entorno y en forma combinada por:

---

<sup>5</sup> BERGER, P. y LUCKMANN, T. (1957). *La construcción social de la realidad*. Amorortu Editores. Buenos Aires.

<sup>6</sup> SAPERAS, E. (1987). *Los efectos cognitivos de la comunicación de masas*. Editorial Ariel, Barcelona, España.

<sup>7</sup> BERGER, P. y LUCKMANN, T. (1957). *La construcción social de la realidad*. Amorortu Editores. Buenos Aires.

<sup>8</sup> Citado en P.K. Merton (1957). *Teoría y Estructura Sociales*. FCE. México, pag. 72. (W.I. Thomas y D.S. Thomas (1928). *The Child in América: Behavior Problems and Programs*. Alfred A. Knopf. New York.)

- a) **su condición social**, aspecto que delimita el grado de accesibilidad hacia bienes y servicios, su entorno socio cultural y la calidad del acceso a la educación, a través del cual durante el crecimiento conforma los referentes de significación del entorno;
- b) **la interacción con otras personas** cercanas (familia-amigos), próximos (compañeros de escuela o trabajo-vecinos-conocidos), ajenos (desconocidos). Aspecto que adquirirá una significación diferencial y directamente proporcional de acuerdo al grado de cercanía;
- c) **la significación asignada por su precognición** conformada a partir de las experiencias personales o las adquiridas a partir de experiencias de otras personas, y significadas en relación de la cercanía con ellas.

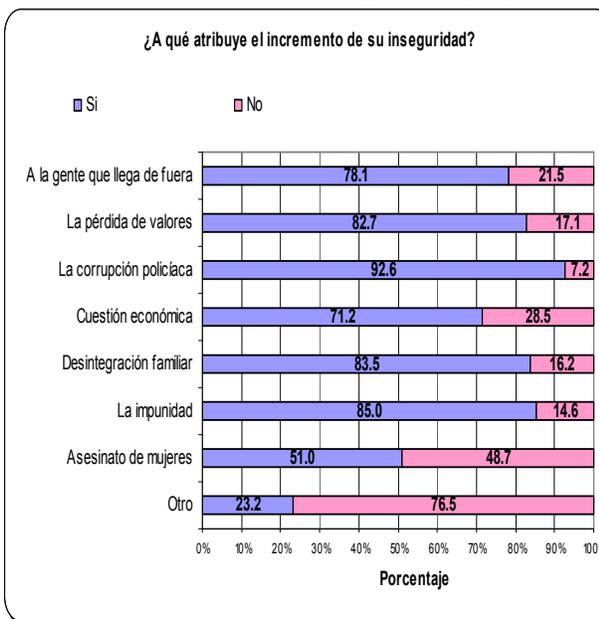
### ¿Cuál es la percepción de la seguridad pública en Tijuana?

En el 2005, en estudio elaborado por el Colegio de la Frontera Norte se obtuvo que aproximadamente cuatro de cada 10 residentes de Tijuana refirió sentirse más inseguro en Baja California respecto del año anterior, mientras que en un porcentaje ligeramente superior (43.3%) señalaron a Tijuana como insegura.<sup>9</sup>

En el estudio se señalan diferentes orígenes a las que se atribuye la inseguridad en la ciudad, destacando de manera considerable la *corrupción policíaca* con un 92.6%, seguida de la impunidad de la delincuencia con un 85%.

Ambos referentes resultan por demás sintomáticos de la imagen que la población ha conformado en torno a las corporaciones policíacas y particularmente hacia los agentes

Ilustración 1. Causas del incremento de la inseguridad en Tijuana, B.C. 2005



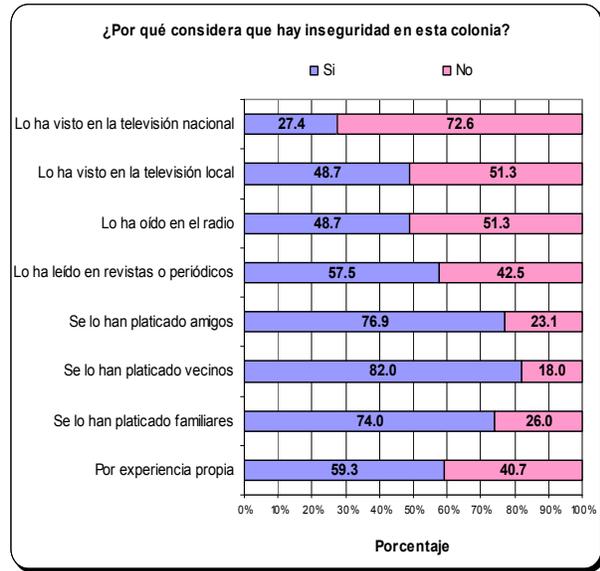
Fuente: Encuesta de Hogares sobre Percepción de la Seguridad Públicas en B.C. 2005

<sup>9</sup> COLEF-SSPBC (2005). Encuesta de hogares sobre percepción de la seguridad pública en Baja California. Tijuana, B.C., México.

de seguridad pública.

Por otro lado, para el mismo año en forma agregada el 54.5% de los habitantes de Tijuana consideraron a la ciudad como una lugar algo inseguro (41.3%) y muy inseguro (13.2%). Indicando como las tres primeras fuentes de dicha percepción a la información recibida en la televisión local (92.1%), la escuchada a través de la radio (85.5%) y la leída en revistas y periódicos (83.7%).

Ilustración 2. Cusas de la inseguridad en las colonias de Tijuana, B.C. 2005



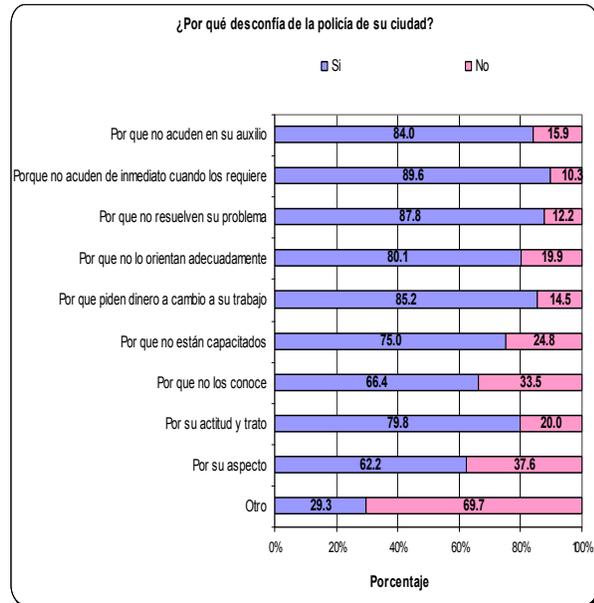
Fuente: Encuesta de Hogares sobre Percepción de la Seguridad Públicas en B.C. 2005

Sin embargo, es de destacar que poco más de la mitad (50.4%) de los que opinaron negativamente de Tijuana señalaron como soporte para sus afirmaciones las experiencias personales al respecto en la ciudad, aspecto que resulta por demás alarmante en razón de la significación que ello representa.

En el ámbito del entorno inmediato de la población, es decir en el contexto de sus colonias, la sensación de inseguridad no fue muy lejana (41%) a la percibida en torno a la ciudad en su conjunto.

Sobre las causas del origen de la inseguridad en las colonias, los residentes de Tijuana destacaron en las tres primeras posiciones a la información recibida de vecinos, amigos y familiares. Sin embargo,

Ilustración 3. Origen de la desconfianza hacia los policías en Tijuana, B.C. 2005



Fuente: Encuesta de Hogares sobre Percepción de la Seguridad Públicas en B.C. 2005

resalta también el que seis de cada 10 participantes en el estudio, señalaron que

su percepción responde a experiencias personales en sus colonias. (Ver Ilustración 2)

Aspecto altamente semejante a las causas identificadas como origen de la percepción de inseguridad en las calles. Especialmente si recordamos el referente negativo que se tiene hacia los elementos policíacos.

El estudio realizado en el 2005 arrojó que el 52.2% de la población desconfía abiertamente de los policías. En la Ilustración 3 se puede que las causas principales se derivan de la demora de éstos para acudir al llamado de auxilio o, de plano, a su falta de atención cuando son requeridos, así como su incompetencia para resolver el problema para el que se les llamó.

En el comparativo de los estudios de percepción realizados del 2007 al 2009 por la Secretaría de Seguridad Pública de Baja California, a nivel estatal la calificación promedio otorgada hacia los policías de los tres órdenes de gobierno fue de 5.6.<sup>10</sup>

Este escenario no apunta hacia una mejora sensible respecto de la confianza de la ciudadanía hacia las corporaciones policíacas.

Considerar que es un logro una reducción del 52.2% en 2005 a 42.6% en 2009 en la proporción de la población que cuenta con una imagen deteriorada de los policías, dista mucho de serlo si asociamos a este indicador el cambio observado

Ilustración 4. Calificación de la confianza hacia los policías en B.C., 2009

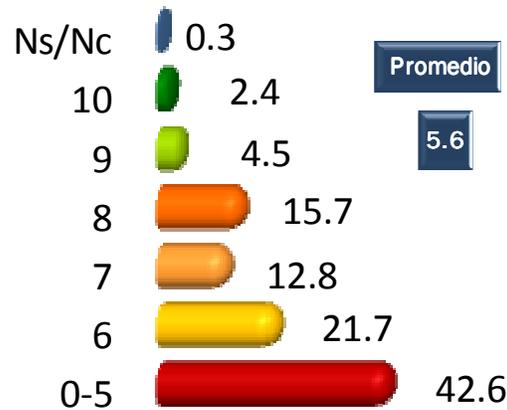
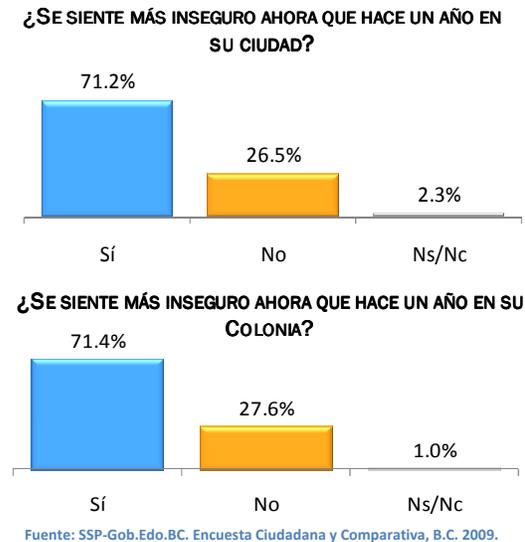


Ilustración 5. Percepción de Inseguridad en la Colonia y la Ciudad, B.C. 2009



<sup>10</sup> SSPBC (2009). Encuesta Evaluación de Percepción Ciudadana en Baja California.

respecto a la percepción de seguridad en la ciudad, colonia y calle por parte de la ciudadanía.

En la evaluación 2009, podemos apreciar que el sentimiento de inseguridad de vivir en la ciudad de residencia en la entidad, aumentó considerablemente, ya que poco más de siete de cada 10 personas indicaron sentirse más inseguro que el año anterior. (Ver Ilustración 5)

Proporción similar al registrado con respecto de la percepción de inseguridad reportada por los participantes del estudio, en torno a las condiciones de su colonia de residencia. El sentimiento de inseguridad en las calles fue incluso compartido por una proporción ligeramente mayor, del 72%.

Ante el cuestionamiento directo sobre si confiaban de los policías de su ciudad, el estudio de 2009 arrojó que casi seis de cada 10 personas (59.7%) se expresaron en forma negativa al respecto.

Destacándose que el perfil de las causas del origen de la desconfianza fue semejante al registrado en 2005, al menos respecto de los tres principales motivos señalados.

Ilustración 6. Origen de la desconfianza hacia los policías en Tijuana, B.C. 2009

	Sí	No	Ns/Nc	Total
Por que no acuden en su auxilio	86.9%	11.2%	1.9%	100%
Por que no acuden de inmediato cuando los requiere	89.8%	9.0%	1.2%	100%
Por que no resuelven su problema	88.1%	9.7%	2.2%	100%
Por que no lo orientan adecuadamente	82.2%	15.7%	2.1%	100%
Por que piden dinero a cambio de su trabajo	81.2%	18.3%	0.5%	100%
Por que no están capacitados	82.9%	16.1%	1.0%	100%
Por que no los conoce	71.5%	26.8%	1.7%	100%
Por su actitud y trato	84.3%	14.4%	1.3%	100%
Por su aspecto	55.4%	41.7%	2.9%	100%

Fuente: SSP-Gob.Edo.BC. Encuesta Ciudadana y Comparativa, B.C. 2009.

Existe un sentimiento de desconfianza en los cuerpos de seguridad pública, pues los ciudadanos optan por no acudir a ellos cuando lo necesitan, ante la falta de respuesta por parte de éstos. Un tercio de la población confía en los cuerpos policiales locales, aunque la mayoría muestra desconfianza al advertir que no acuden de inmediato cuando se les requiere, no resuelven el problema o, en algunos casos, no acuden a la llamada de auxilio. La mayoría piensa que a esas corporaciones les hace falta honestidad y actitud de servicio.

A pregunta expresa sobre la calificación de la confianza que los participantes del estudio tenían de las diversas corporaciones policíacas en 2009, las calificaciones promedios obtenida fueron reprobatorias para las policías municipales, siendo de las más bajas (5.7), sólo superado por la asignada a los Ministerios Públicos de la entidad. (Ver Ilustración 7)

Ilustración 7. Calificación de la desconfianza hacia las corporaciones en B.C. 2009

	Promedio
Policía Preventiva Municipal	5.7
Policía Preventiva Estatal	6.0
Policía de Tránsito Municipal	5.7
Nueva Policía Federal	6.8
Ministerio Público	5.4

Fuente: SSP-Gob.Edo.BC. Encuesta Ciudadana y Comparativa, B.C. 2009.

### ¿Cómo entender la confianza ciudadana?

Para entender el origen de la confianza ciudadana en necesaria la comprensión de los *imaginarios sociales* de acuerdo por lo planteado por A. Schütz (1946), quien advierte que si bien existe una distribución diferenciada del conocimiento, partiendo del hecho de que cada uno de nosotros construimos el mundo de acuerdo a los elementos que tenemos a nuestro alcance, los *imaginarios sociales* parten de las referencias semejantes de *percepción, explicación e intervención* que conforman las nociones compartidas por los individuos dentro de una comunidad.<sup>11</sup>

Los referentes compartidos por los individuos a partir de la percepción, se originan cuando estos comparten la ubicación espacial, temporal y geográfica, además del momento histórico, entornos culturales y religiosos, entre otros. Referentes que dan lugar a la conformación de marcos lógicos parecidos, así como el registro de emociones y sentimientos que hacen compartir además situaciones biográficas comunes; factores que en su conjunto integran el marco de referencia cognitivo a través del cual el sujeto, interpreta y da significación a su entorno o realidad.

<sup>11</sup> CRF. Schütz, A. (1946) "The well-informed citizen", en *Collected Papers, II: Studies in Social Theory*, The Hague Martinus Nijhoff. E.U.

La existencia de estos imaginarios sociales se denotan más claramente a partir de la asiduidad de las acciones y actitudes de respuesta o *intervenciones* de los individuos, frente a determinados problemas que afectan a la sociedad en su totalidad o a determinados grupos; caracterizadas por compartir estrategias, programas, políticas, tácticas y aprendizajes.

En este sentido, los imaginarios sociales operan generando formas y modos que funcionan como realidades, en donde las representaciones que los individuos construyen de su entorno, no constituye una realidad estable y sustantiva. Por el contrario, se presentan como una realidad que devela sus mecanismos constructivos a partir de las significaciones vinculadas a referentes temporales, como generador de convicciones y acciones que inciden en la actitud y conducta de las personas.

Al respecto, Pintos (2005) refuerza esta visión a través de lo que denomina *la construcción bifocal de la realidad*, que explica construye el individuo mediante el ejercicio de la diferenciación.<sup>12</sup> Es decir, los individuos construyen e interpretan su entorno a partir de sus referencias semánticas y las perspectivas que se tengan respecto de los elementos que constituyen el entorno.

Esta perspectiva analítica permite incorporar las nociones de *relevancia* y *opacidad* dentro del proceso de construcción diferenciada de la realidad, las cuales se asocian directamente con el grado de relevancia o importancia que el sujeto asigna a los aspectos que se involucran con su cotidianeidad, y que a su vez delimitan la significación y construcción de sentimientos como el de la confianza.

La *relevancia* será entonces la característica de aquellos aspectos que resulten en primer orden dentro de los intereses de los individuos, en tanto que la *opacidad* será propio de aquellos factores que resulten en segundo plano o de menor importancia.

---

<sup>12</sup> PINTOS, Juan Luis (2005) "Comunicación, construcción de la realidad e imaginarios sociales" en *UPL*, abril, vol. 10, No. 29. España. pág. 80-85.

Sin embargo, la *relevancia* se conforma a partir de dos fuentes:

- a) **el imaginario social**, quien le atribuye significaciones y características especiales y que además obedecen al interés común, y por tanto, es fluctuante por naturaleza, y;
- b) **los campos semánticos de cada individuo**, que se traducen en los códigos de interpretación a través de los cuales asigna su significación al entorno para la construcción de la realidad.

Por tanto, la *opacidad* asociada dentro del proceso que el sujeto realiza para la valoración de su entorno, depende fundamentalmente de las cualidades de los campos semánticos del individuo, base fundamental para la delimitación de las convicciones y perspectivas implícitas en la integración de su realidad.

Si acotamos esta visión al ¿cómo los individuos construyen el sentimiento de confianza sobre factores que delimitan la realidad de su entorno, representados por las instituciones y las autoridades?; más aún si nos centramos en ¿cómo el individuo construye su sentimiento de confianza hacia los organismos de seguridad pública y los propios agentes policíacos que la representan? habría que puntualizar las bases sobre las cuales se construye la confianza asociada a la seguridad pública y a las autoridades, instituciones, corporaciones y agentes policíacos asociados.

Al respecto, Servet (1998) plantea que la construcción social de la confianza parte de tres elementos esenciales:<sup>13</sup>

- a) la fe;
- b) los elementos de validación, prueba y garantía, y;
- c) la memoria.

El primer elemento –la fe– se conforma a partir de cuatro condiciones fundamentales, siendo la primera *la legitimidad de las reglas* basada particularmente en el conjunto de sanciones aplicables en caso de no respetarlas, y que son consideradas legítimas por el grupo de individuos involucrados.

---

<sup>13</sup> SERVET, Jean-Michel (1998) "Confianza", en *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, Primer Trimestre, No. 22, España.

La segunda condición de "la fe" es *la creencia* que no refiere sentido religioso alguno, sino por el contrario, acusa al conjunto de principios morales desde los cuales los individuos son capaces de reconocer y respetar al otro.

La tercera condición descansa en *la responsabilidad* que se sustenta en el respeto de las obligaciones recíprocas y que a su vez, se asocia directamente con *el saber mínimo común* acerca de las relaciones entre las partes implicadas –cuarto factor– y en donde las características del conocimiento resultan determinante de la confianza misma.

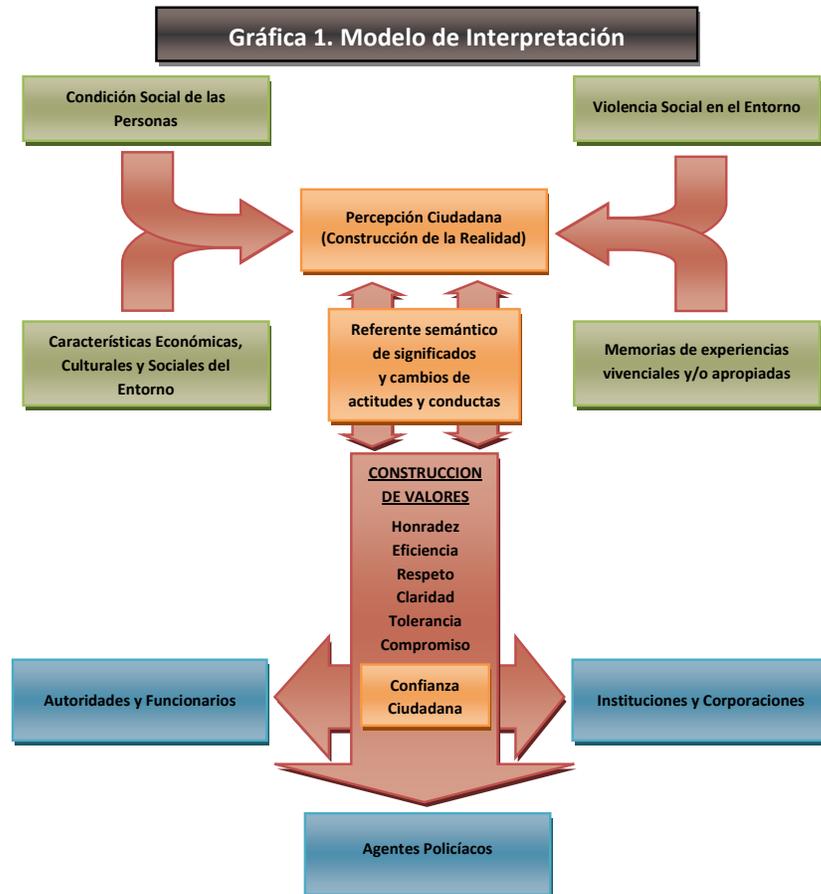
El segundo elemento para la construcción social de la confianza –*la validación, la prueba y garantía*–, se sustentan a partir de los constructos conformados dentro del imaginario social como formas institucionalizadas o informales de la confianza. Dentro de este elemento las referencias semánticas adquieren igualmente relevancia, ya que los códigos de interpretación de los individuos habrán de otorgar el peso y significación a las *pruebas y garantías*, para la conformación de los elementos de *validación* de la confianza.

La *memoria* como tercer elemento, permite la integración de la *fidelidad* que se asocia con las significaciones otorgadas y mantenidas en experiencias del pasado, y que fortalecen el interés en la prevalencia de los compromisos adquiridos. En este sentido, la *memoria* significa a la conformación de la confianza ciudadana al destacar la relevancia de ciertos eventos, y en donde las remembranzas de los significados atribuidos fortalecen la *fidelidad* de las precogniciones, así como las intervenciones o conductas y actitudes asociadas de los individuos.

A partir de estos elementos, se propone un modelo de interpretación para la evaluación de la confianza ciudadana sobre las instituciones policiales estatales, tomando como base para la construcción de la confianza, el establecimiento de cuatro dimensiones a través de las cuales los individuos conforman la percepción sobre su realidad circundante y que a su vez, constituye la base de referencia semántica para la delimitación y significación de la confianza. (Ver gráfica 1)

Dichas dimensiones se definen a partir de:

- a) *la condición social de las personas*, que se significa por las condiciones de vida de los individuos como referente directo a las características de la calidad de vida a partir del nivel de accesibilidad a la educación, la calidad de la información que recibe, y las características del contexto familiar de desarrollo sobre el cual ha construido los referentes de significación de su entorno y los códigos semánticos de interpretación de la realidad.
- b) *las características económicas, culturales y sociales del entorno*, como referentes inmediatos de la presencia vínculos de experiencias y sentimiento biográficos compartidos dentro de la delimitación y definición del imaginario social.



- c) *la violencia social en el entorno*, como referente del grado de relevancia u opacidad asignado por el individuo al tema de la seguridad pública, en función de la presencia o ausencia de incidentes delictivos en el entorno inmediato de su colonia o comunidad donde se desenvuelve.

- d) *la memoria o experiencias* adquiridas por el individuo, ya sea de manera vivencial o apropiada respecto de haber sido víctima de un incidente delictivo o haber incurrido en alguna falta, el trato recibido por parte de los agentes policíacos y el nivel de satisfacción alcanzado respecto de la evolución del evento y el resultado alcanzado.

Dichas dimensiones habrán de conformar el marco de referencias semánticas del código de interpretación a través del cual los individuos construyen su realidad y, que al mismo tiempo, es la base para la integración de los valores –de honradez, eficiencia, respeto, claridad, tolerancia y compromiso–, mediante los cuales se le otorga la significación a la confianza de los ciudadanos.

Si acotamos esta visión al ¿cómo construyen los individuos el sentimiento de confianza sobre factores que delimitan la realidad de su entorno, representados por las instituciones y las autoridades?; más aún si nos centramos en ¿cómo construye el individuo su sentimiento de confianza hacia los organismos de seguridad pública y los propios agentes policíacos que la representan? habría que puntualizar la importancia que adquieren las bases sobre las cuales se construye la confianza asociada a la seguridad pública y a las autoridades, instituciones, corporaciones y agentes policíacos asociados.

En este sentido, para evaluar la confianza ciudadana respecto de las instituciones policiales estatales, es necesaria la caracterización de los individuos a través de dichas dimensiones de análisis, utilizando las significaciones asignadas a las mismas por parte de los ciudadanos a través de los valores de honradez, eficiencia, respeto, claridad, tolerancia y compromiso, como componentes de la conformación de la confianza ciudadana.